

Cour des comptes



Mission Sécurités

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2015

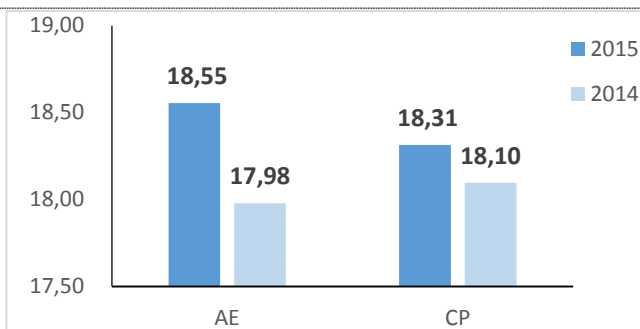
Sécurités

Programmes de la mission :

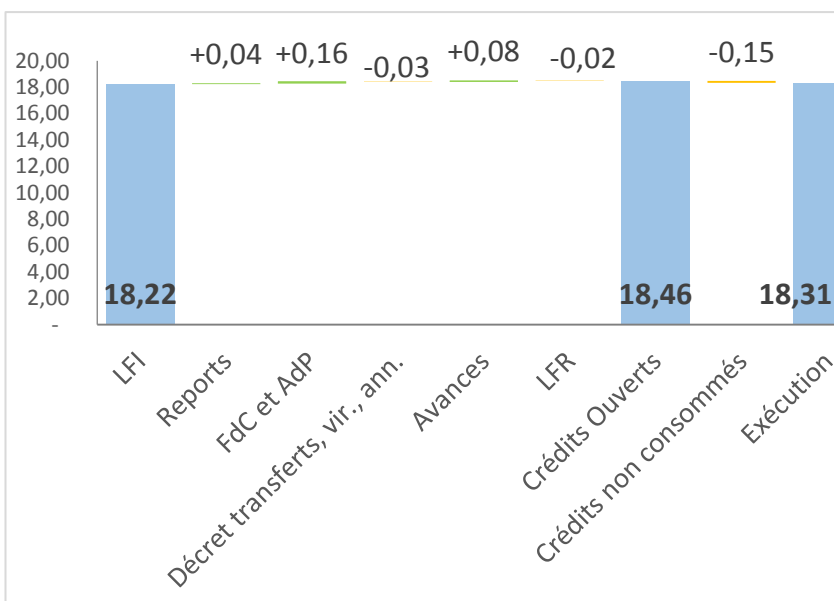
- 176 – Police nationale
- 152 – Gendarmerie nationale
- 207 – Sécurité et éducation routières
- 161 – Sécurité civile

Montants en exécution hors PIA
(en Md€) :

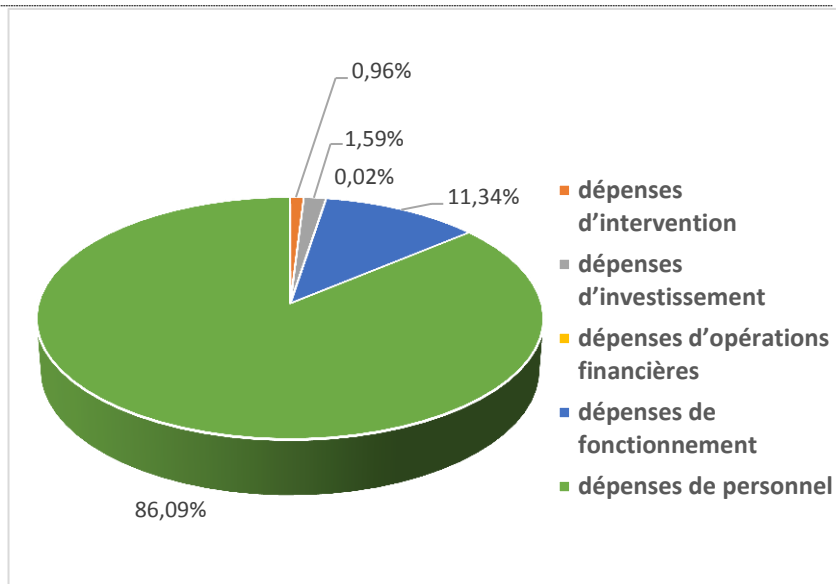
**6,1 %
du budget
général hors R
& D**



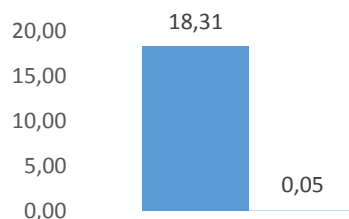
Passage de la LFI à l'exécution budgétaire (en Md€ de CP) :



Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP) :



Dépenses fiscales et budgétaires
(en Md€) :



■ Dépenses Budgétaires en CP
■ Dépenses fiscales

Nombre de dépenses fiscales : **3**

Principaux opérateurs :

- École nationale supérieure de police (ENSP)
- Institut national de police scientifique (INPS)

Plafonds d'emplois et exécution en ETPT pour l'État et ses opérateurs :



Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

L'année 2015 apparaît comme une année de rupture dans la gestion des crédits de la mission *Sécurités*. Les événements dramatiques de janvier et de novembre 2015 ont mis en lumière la nécessité de hâter l'adaptation des forces de sécurité aux nouvelles menaces. Le plan de renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme (PLAT) présenté le 21 janvier 2015, s'il ouvre le recrutement de 500 policiers et gendarmes supplémentaires en 2015, renforce significativement les crédits d'équipement et d'investissement des forces de sécurité, en rupture avec la tendance observée au cours des exercices précédents de croissance dynamique des dépenses de rémunération au détriment des autres natures de dépenses. En 2015, le titre 2 de la mission est celui qui progresse dans la plus faible proportion.

Pour financer ces besoins, 110 M€ (en AE et en CP), dont 25,8 M€ de crédits de rémunération ont été ouverts par le décret d'avance du 9 avril 2015.

Compte-tenu du transfert au 1^{er} janvier 2015 des dépenses de rémunération du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, vers le programme support 216- *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, pour une meilleure gestion, les ouvertures de crédits en loi de finances initiale sont, à périmètre constant¹, en légère croissance par rapport à 2014 et s'établissent à 18,17 Md€ en autorisations d'engagement et à 18,22 Md€ en crédits de paiement.

Les arbitrages rendus prévoyaient l'attribution de ressources complémentaires au titre du PLAT par décret d'avance ainsi que le dégel d'une partie de la réserve de précaution en fonction des besoins justifiés. Malgré cela, la programmation proposée n'était équilibrée que par le recours à la réserve de précaution ou à des abondements complémentaires, conduisant le contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère de l'intérieur à refuser son visa ou à émettre des réserves pour les programmes relevant de sa compétence².

¹ Ainsi qu'après la neutralisation d'une attribution exceptionnelle d'autorisations d'engagement de 167 M€ en 2014 pour la passation du contrat de maintenance des avions de la sécurité civile, restée sans emploi.

² L'avis, favorable, au programme 207- *Sécurité et éducation routières*, a été donné par le CBCM près le MEDDE.

Environ la moitié de la réserve de précaution, qui s'élevait à 283 M€ en autorisations d'engagement et à 297,7 M€ en crédits de paiement, a été restituée pour emploi aux programmes de la mission.³

Les reports (331 M€ en AE et 44,3 M€ en CP) sont en croissance par rapport à 2014, essentiellement en raison d'un report d'autorisations d'engagement de 180 M€ destiné à financer, en complément de 93 M€ ouverts par décret d'avance, le marché de maintenance des avions de la sécurité civile. Les fonds de concours et les attributions de produits progressent également, de 5,5%, par rapport à 2014, à 153 M€. Les virements et les transferts sont d'une incidence limitée, majorant les autorisations d'engagement de moins de 0,1 M€ et réduisant les crédits de paiement de 5,7 M€. Les ouvertures et les annulations s'annulent partiellement. Ainsi, sur les 203 M€ d'autorisations d'engagement ouverts par le décret d'avance du 9 avril 2015, près de 37 % sont annulés, notamment au titre du plan d'économie des administrations publiques. Pour les crédits de paiement, les annulations, dont celles intervenus en loi de finances rectificative du 29 décembre 2015, représentent 60 % des crédits ouverts par le décret d'avance du 9 avril 2015.

Compte tenu de ces différents mouvements, les autorisations d'engagements disponibles de la mission s'élèvent à 18,8 Md€ et les crédits de paiement à 18,5 Md€, en augmentation respectivement de 2,1 % et de 1,5% par rapport à 2014.

Les taux d'exécution sont élevés, notamment en raison du caractère prioritaire de la mise en œuvre du PLAT : 98,8 % pour les autorisations d'engagement et 99,2 % pour les crédits de paiement.

Le plafond d'emplois de la mission fixé en loi de finances initiale est en hausse de 0,6 % par rapport à 2014. La réalisation s'établit à 241 852 ETPT, soit une sous-exécution de 2 964 ETPT, confirmant la tendance observée au cours des exercices précédents.

Les schémas d'emplois des programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*, sont majorés par le PLAT, respectivement, de 100 et 400 ETP. Après prise en compte du plafond d'emplois du programme 161- *Sécurité civile* ainsi que des corrections nécessitées par des sur-exécutions en 2014, à hauteur de 107 ETP, le solde du schéma d'emplois s'établit, pour la mission, à 777 ETP. Celui-ci est respecté (773 ETP), malgré une sur-exécution de 6 ETP, recrutés en anticipation de 2016, par le programme 176- *Police nationale*.

Les dépenses de rémunération représentent 86 % des crédits de la mission exécutés en 2015. Ces dépenses progressent de manière moins dynamique, de 1,1%, qu'au cours des exercices précédents et les crédits

³ Respectivement en AE et CP, 56,3% et 46,5% pour l'ensemble de la mission.

de titre 2 disponibles (15,84 Md€) s'avèrent supérieurs aux besoins (15,73 Md€), permettant une gestion moins tendue et conduisant à des annulations, notamment en fin d'exercice, de 21,8 M€ (en AE et en CP).

Les dépenses de fonctionnement sont globalement contenues. Retraitée des crédits de paiement exécutés au titre du PLAT (estimés à 78 M€), leur exécution s'élève à 2 Md€, à un niveau équivalent à celui de 2014, bien que supérieur à celui prévu en loi de finances initiale (1,95 Md€). Cette relative stabilité est essentiellement due à la baisse de du coût des carburants (aériens et terrestres) ainsi que des fluides.

Le taux d'exécution des crédits de paiement, hors dépenses de rémunération, du PLAT, dont environ la moitié relève du titre 3, dépasse 90 %. Ces crédits ont permis de renforcer l'équipement de services spécialisés (RAID, GIGN, service de la protection) mais également des services territoriaux. La gendarmerie nationale a ainsi acquis 6 432 ordinateurs destinés à la rénovation de son parc informatique et la police a doté ses services de 2 370 gilets de protection « lourds ». 20 millions de munitions ont également été achetées

Les crédits d'intervention exécutés (pour 176 M€), localisés pour près de 60 % au sein du programme 161- *Sécurité civile*, sont restés, abstraction faite des dépenses prévues au titre du PLAT (pour 20 M€), inférieurs au montant prévu en loi de finances initiale ainsi qu'à l'exécution 2014.

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finance initiale sont de 346 M€ en autorisations d'engagement et de 364 M€ en crédits de paiement, en augmentation de 3,5 % (en CP) par rapport à 2014. Les taux d'exécution progressent, respectivement, à 92 % et à 80 %, sous l'effet des dépenses d'équipement et des investissements prévus par le PLAT, mais également en la faveur de la relance de projets immobiliers ou informatiques, notamment de la sécurité civile. Dans la police comme dans la gendarmerie, ces crédits sont affectés de manière prioritaire à l'acquisition de véhicules ainsi qu'à des projets de construction ou de rénovation immobiliers, dont certains présentaient un caractère d'urgence avérée.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Le rapprochement des données issues de la comptabilité budgétaire *CHORUS* de celles utilisées par les responsables de programme met en évidence des écarts, qui peuvent atteindre 18 %, dans la comptabilisation des dépenses de titre 3 et de titre 5. Certains responsables de programme justifient ces différences par le nombre limité d'activités des nomenclatures qui ne permet pas un rattachement suffisamment précis ainsi que par la difficulté d'identifier, pour les projets informatiques ou immobiliers, ces différentes catégories de dépenses.

Ces écarts appellent des corrections ou une évolution des nomenclatures budgétaires concernées.

Performance

La maquette de performance de la mission est simplifiée. Le nombre d'indicateurs passe de 57 à 49 et certains d'entre eux, communs aux programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*, sont harmonisés.

Il n'existe pas de corrélation systématique entre le renforcement des moyens humains, matériels et juridiques résultant des différentes lois ou des plans d'actions adoptés en 2015 et le résultat des indicateurs de performance. Certains, comme celui relatif au nombre de crimes ou délits en matière d'atteinte aux biens constatés, s'améliorent pour les deux forces de sécurité, alors que d'autres, comme le nombre de cambriolages en zone police, se dégradent.

La démarche de recensement des risques métiers par chaque direction, relancée par le ministre en début d'année 2015, et le suivi de leur évolution, pourrait être l'occasion de réexaminer la pertinence de certains indicateurs de performance du PAP.

Soutenabilité budgétaire

Les restes à payer de la mission, corrigés de ceux créés par l'engagement, pour sept années, du marché de maintenance des avions de la sécurité civile pour un montant de 210 M€, ne progressent que de 1,8%. Sans ce retraitement, leur progression est de 17%.

Le montant des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) à la fin de l'exercice diminue de près de 20%.

Toutefois, l'accumulation, inévitable après une année de très forte mobilisation des services, des heures récupérables des policiers, dont le stock au 31 décembre 2015 devrait être compris entre 18,6 et 19 millions d'heures, fait peser un risque significatif sur la soutenabilité des dépenses de titre 2. L'administration, d'ailleurs, ne précise pas les mesures envisagées pour la résorption de ce stock ainsi que leur coût.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Au titre de la gestion 2014, la Cour avait formulé six recommandations.

Les moyens supplémentaires accordés aux programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*, ont permis à ceux-ci de respecter les enveloppes de crédits de rémunération accordées. Les schémas d'emplois, majorés par le plan de lutte contre le terrorisme, sont également respectés. Cela étant, en programmation, certaines dépenses prévisibles et ne présentant pas le caractère d'un aléa de gestion n'étaient pas financées ou l'étaient par le recours à la réserve de précaution, justifiant le maintien de la recommandation sur ce point. Cette dernière intègre la recommandation portant sur l'absence de financement des crédits de fourrière.

La clarification des responsabilités dans la chaîne de la dépense du programme 161- *Sécurité civile*, ainsi qu'une meilleure distinction des coûts fixes de ceux liés à l'activité opérationnelle dans les contrats les plus importants du programme permettent à celui-ci d'afficher des dépenses de fonctionnement et d'intervention globalement maîtrisées, justifiant la levée de la recommandation relative à un meilleur pilotage des dépenses en fonction du niveau d'activité opérationnelle.

Les recommandations relatives aux dépenses fiscales ainsi qu'à la cessation des mises à disposition de personnel à titre gratuit non conformes aux textes ne sont pas pleinement mises en œuvre, même si, s'agissant de cette dernière, il est relevé que le ministre de l'intérieur a ordonné la fin, au plus tard en juin 2016, des mises à disposition de policiers au profit d'organismes chargés d'action sociale et que les autres

situations devraient, progressivement, faire l'objet d'un réexamen. Les recommandations de la Cour sur ces points sont maintenues.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Au titre de la gestion 2015, la Cour formule ou reconduit les recommandations suivantes :

- 1. *établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-budgétisations et destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion ;*
- 2. *mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes ;*
- 3. *donner une base juridique aux dépenses fiscales relatives aux indemnités des réservistes et aux indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) ; les détailler dans les documents budgétaires ainsi que les indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX).*

Sommaire

Introduction	11
1 Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	14
1.1 Des crédits en hausse, davantage orientés vers l'équipement des forces	14
1.2 La programmation des crédits	18
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits	24
2 Les grandes composantes de la dépense	31
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois	31
2.2 Des dépenses de fonctionnement et d'équipement renforcées	38
<i>Données : Cour des comptes et responsables de programme</i>	44
2.3 Des dépenses d'intervention maîtrisées.....	45
2.4 Des dépenses d'investissement en hausse	46
2.5 Des subventions aux opérateurs en diminution	53
2.6 Des dépenses fiscales et sociales toujours incomplètement répertoriées et évaluées	54
3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires	57
3.1 Une qualité d'exécution perfectible	57
3.2 La soutenabilité budgétaire	58
3.3 La démarche de performance	60
4 Les recommandations de la Cour	65
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	65
4.2 Trois recommandations formulées ou reconduites au titre de la gestion 2015.....	67

Introduction

La mission *Sécurités*, dédiée à la protection et au secours des populations sur le territoire national est composée, depuis 2014, des programmes 152- *Gendarmerie nationale*, 176- *Police nationale*, 161- *Sécurité civile* et 207- *Sécurité et éducation routières*. Elle regroupe près de 242 000 ETPT⁴ et représente en exécution 18,31 Md€, auxquels doivent être ajoutés des dépenses fiscales actuellement évaluées à 100 M€, essentiellement consenties sous forme d'exonérations d'impôt sur le revenu d'indemnités ou de rémunérations versées aux policiers ou aux gendarmes, en activité ou de réserve. La mission, qui bénéficie de ressources extrabudgétaires modestes, inférieures à 160 M€, relève du seul ministre de l'intérieur. Néanmoins, les programmes qui la constituent contribuent à de nombreuses politiques publiques interministérielles⁵.

1. Une politique publique marquée par le contexte particulier de 2015

En 2015, les ressources de la mission *Sécurités* ont été placées au cœur de l'actualité, confrontées à la crise des migrants ainsi que, successivement, à deux vagues d'attentats terroristes. En raison de la permanence de la menace, le dispositif Vigipirate a été renforcé et maintenu à un niveau élevé. Simultanément, les moyens de la mission ont été mis à contribution pour garantir la sécurité d'événements internationaux tels que la conférence sur le climat. Ils le seront encore en 2016 lors du championnat d'Europe de football. Ces interventions se sont déroulées dans un contexte de décade entre 2011 et 2014 des ressources affectés à l'investissement et au fonctionnement des deux principales forces de sécurité (police et gendarmerie nationales) résultant d'arbitrages privilégiant la croissance des dépenses de rémunération⁶.

Pour faire face à ces menaces, exceptionnelles dans leur durée et dans leur probabilité de réalisation, trois lois, relatives à la lutte contre le

⁴ 241 863 ETPT exécutés en 2015.

⁵ Les programmes de la mission contribuent à 14 des 18 politiques publiques interministérielles donnant lieu à l'établissement d'un document de politique transversale (DPT) joint au projet de loi de finances.

⁶ Entre 2011 et 2014, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale* ont reculé de 9,2% de 2,27 Md€ à 2,06 Md€ (données *CHORUS*) alors que les dépenses de rémunération progressaient, sur la même période de 6,3%, de 1,45 Md€ à 1,54 Md€, bien que les effectifs diminuaient de près de 1% de 240 298 ETPT à 237 962 ETPT.

terrorisme⁷, au renseignement⁸, et à l'état d'urgence⁹ ont été votées, donnant une assise aux plans d'action adoptés à compter de 2014¹⁰.

Dans ce cadre, depuis avril 2014, 8 800 signalements ont été effectués auprès du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), 5 580 sites internet ont fait l'objet de demandes de fermeture ou de blocage, 260 arrêtés d'interdiction de sortie du territoire et 74 arrêtés d'interdiction du territoire ont été pris, 2 525 perquisitions administratives ont été réalisées, 375 armes, plus de 21 000 munitions, 537 kg de cannabis, 3,2 kg de cocaïne et 1,1 M€ en numéraire ou en valeurs ont été saisis.

Dans leur volet relatif à l'équipement des forces de sécurité, ces plans peuvent être regardés comme une amorce de réponse aux alertes émises, notamment par la Cour, sur le maintien des capacités opérationnelles des forces de sécurité¹¹.

2. En l'absence de réformes d'ampleur, le besoin de financements externes à la mission

La clarification de l'architecture budgétaire des dépenses de la sécurité intérieure, illustrée par le rattachement à la mission *Sécurités*, en 2014, des crédits de la sécurité civile, s'est poursuivi : les dépenses de titre 2¹² du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, ont été transférés au 1^{er} janvier 2015 au programme support 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*, afin d'en améliorer la gestion.

⁷ Loi n°2014-1353, du 13 novembre 2014, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

⁸ Loi n°2015-912, du 24 juillet 2015, relative au renseignement.

⁹ Loi n°2015-1501, du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n°55-385 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

¹⁰ Le « plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières jihadistes » (annoncé le 23 avril 2014), le plan de « renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme » (annonce du 21 janvier 2015), le plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit » » (annonce du 17 juin 2015) et le « pacte de sécurité » (annonce du 16 novembre 2015).

¹¹ Notamment lors des notes d'analyse de l'exécution budgétaire de 2013 et de 2014 de la mission *Sécurités*.

¹² Soit 82,5 M€ pour 1 490 ETPT (données d'exécution 2014).

Cependant, confrontés à l'augmentation de la part des dépenses obligatoires¹³, notamment de rémunération, ainsi qu'au renforcement de la régulation budgétaire, les responsables de programme évoquent la difficulté accrue du pilotage des crédits. En 2015, pour préserver l'exécution du plan de renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme, le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, a fait porter une partie significative de la régulation sur des dépenses obligatoires.

Des mesures de rationalisation sont pourtant mises en œuvre : Les fonctions supports communes aux forces de sécurité intérieure ont été renforcées¹⁴ ; la gendarmerie nationale a conduit près de 400 réorganisations de structures, dont 77 fermetures de brigades ; la mutualisation de la maintenance des hélicoptères de la gendarmerie avec ceux de la sécurité civile progresse ; la notion de zone de compétences, propre à la gendarmerie et à la police, a été aménagée pour accompagner la création de nouveaux pelotons interrégionaux d'intervention (PI2G). Mais, à défaut de réformes d'organisation plus ambitieuses¹⁵, ces mesures sont restées insuffisantes pour financer les plans d'action adoptés. Les programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale*, ont donc bénéficié, en avril 2015, d'un abondement par décret d'avance¹⁶ de 110,3 M€ (en AE et en CP), dont 25,8 M€ au titre des dépenses de rémunération, provenant essentiellement du redéploiement de crédits d'autres ministères. L'augmentation des effectifs et des dépenses, de surcroît pérenne s'agissant des rémunérations, ne peut pourtant pas constituer la seule forme de réponse à l'évolution des risques en matière de sécurité intérieure dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense publique. Cela étant, en 2015, l'attribution de ressources supplémentaires a permis une gestion globalement conforme aux objectifs.

¹³ La part des dépenses de rémunérations dans celles de la mission passe, à périmètre constant (après neutralisation des dépenses de titre 2 du programme 207- *Sécurités et éducation routières*, et prise en compte de celles du programme 161- *Intervention des services opérationnels*, devenu le programme 161 – *Sécurité civile*, en 2014), de 85,2 % en 2011 à 88,2 % en 2015. En montant, ces dépenses augmentent de 6,3% sur la période, de 14 668 M€ en 2011 à 15 592,5 M€ en 2014.

¹⁴ SGAMI pour le soutien en zone de défense, service de l'achat des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) ou service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI2).

¹⁵ La Cour recommande de faire évoluer les règles d'organisation du temps de travail des policiers, complexes et coûteuses. Rapport « Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail » (mars 2013).

¹⁶ Décret n°2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

1 Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

1.1 Des crédits en hausse, davantage orientés vers l'équipement des forces

1.1.1 Des ouvertures en légère progression

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015, avant les événements de janvier 2015, étaient, conformément à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques, inférieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

Ces montants doivent être corrigés du transfert hors du périmètre de la mission au 1^{er} janvier 2015 des dépenses de rémunérations du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, pour 81 M€, ainsi que de l'attribution exceptionnelle, restée sans emploi, en 2014, de 167 M€ (en AE) au programme 161- *Sécurité civile*, pour le renouvellement du contrat de maintenance de la flotte d'avions de la sécurité civile. Abstraction faite de ces mouvements, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015 sont en légère croissance par rapport à 2014.

Tableau 1. Répartition des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015

<i>En M€</i>	P 152	P 176	P161	P 207	Mission	Crédits 2014*	Evolution
AE	8 074,32	9 656,14	394,66	41,46	18 166,59	18 012,17	0,8%
CP	8 058,17	9 690,16	433,18	41,46	18 222,99	18 156,84	0,36%
Part dans la mission (en CP)	44,24 %	53,18 %	2,36 %	0,22 %	100 %		

* : Crédits ouverts en LFI pour 2014, après retraitements

Données : LFI, PAP 2014 de la mission Sécurité et CHORUS

1.1.2 Des crédits disponibles plus étoffés

Les crédits disponibles, après les différents mouvements intervenus en cours d'exercice, notamment ceux résultant du décret d'avance du 9 avril 2015 pris pour le financement du plan de renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme (PLAT) annoncé le 21 janvier 2015, s'établissent à 18,78 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et à 18,46 Md€ en crédits de paiement (CP), en croissance respectivement de 2,12 % et de 1,5 % par rapport à 2014¹⁷. A périmètre constant, ils

¹⁷ Pour 18,38 Md€ (en AE) et 18,18 Md€ (en CP) en 2014.

progressent plus nettement encore, de 2,6 % en autorisations d'engagement (483 M€) et de 2 % en crédits de paiement (355 M€).

Les mouvements en cours d'exercice sont modestes au regard du montant des crédits ouverts en loi de finances initiale. Néanmoins, pour le programme 161- *Sécurité civile*, les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale sont majorées de plus de 75% par les reports et le décret d'avance du 9 avril 2015 afin de permettre l'engagement d'un marché de maintenance des avions de la sécurité civile.

Tableau 2. Mouvements 2015 des crédits de la mission

En M€	176		152		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	9 656,14	9 690,16	8 074,32	8 058,17	394,66	433,18	41,46	41,46	18 166,59	18 222,99
LFR	-11,01	-11,01	-8,82	-8,82	ns	ns	/	/	-19,84	-19,84
Mouvements de crédits :	178,5	114,27	151,02	128,33	303,66	15,15	1,18	-0,59	634,96	257,16
dont reports	89,54	24,85	17,21	0,37	223,52	18,43	1,46	0,69	331,73	44,34
virements	0,14	ns	1,57	1,24	-2,00	-1,72	ns	ns	-0,30	-0,48
transferts	0,48	0,48	0,14	-5,38	-0,26	-0,30	/	/	0,36	-5,20
décrets d'avance	68,89	68,89	28,60	28,60	70,91	-12,75	-0,32	-1,32	168,08	83,42
annulations	-8,06	-8,06	-10,06	-10,06	-3,50	-3,50	/	/	-21,61	-21,61
fonds de concours	11,18	11,18	2,74	2,74	14,82	14,82	0,04	0,04	28,78	28,78
attributions de produits	16,93	16,93	110,82	110,82	0,17	0,17	/	/	127,92	127,92
Total des crédits disponibles	9 824,23	9 793,42	8 216,52	8 177,68	698,32	448,33	42,64	40,87	18 781,71	18 460,31
<i>Rappel des crédits disponibles en 2014 à périmètre constant*</i>									18 294,70	18 101,32
Crédits consommés	9 709,00	9 702,57	8 162,37	8 147,32	641,41	423,63	41,03	39,61	18 553,81	18 313,12
Solde	115,23	90,85	54,15	30,36	56,91	24,70	1,61	1,26	227,9	147,19
Consommés / disponibles	98,82%	99,08%	99,34%	99,63%	92,25%	95,13%	96,22%	96,92%	98,79%	99,22%

* : Après retraitement des mouvements relatifs au titre 2 du programme 207 intervenus en 2014.

Données : CHORUS

Le montant des crédits non consommés en fin d'exercice avant les annulations de la loi de finances rectificative pour 2015 (247,3 M€ en AE

et 167 M€ en CP, dont 70,2 M€ au titre des dépenses de rémunération) apparaît supérieur à celui des crédits d'urgence ouverts par le décret d'avance du 9 avril 2015 (203,1 M€ en AE, 110,3 M€ en CP, dont 25,8 M€ au titre des dépenses de rémunération), suggérant qu'une meilleure mobilisation des crédits disponibles au sein de la mission auraient pu permettre de financer une part plus importante du plan de renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme (PLAT), même si une partie des crédits en cause est, de fait, « fléchée » car se rapportant à des projets d'investissement reportés.

1.1.3 Le renforcement marqué des dépenses d'investissement

Le taux d'exécution des crédits disponibles est de 98,81% en autorisations d'engagement et de 99,22 % en crédits de paiement, à un niveau élevé, comparable à celui de 2014 (97,82% en AE et 99,51% en CP), qui s'explique par le caractère d'urgence et le suivi particulier dont a fait l'objet le PLAT. Ce taux est de 99,68% pour les dépenses de titre 2. Par ailleurs, aucun mouvement de débudgétisation de dépenses n'est observé.

Les crédits de paiement exécutés s'établissent à 18,31 Md€, soit 190 M€ au-dessus des crédits ouverts en loi de finances initiale (18,22 Md€), en progression de 1,20 % par rapport à 2014. A périmètre constant¹⁸, la progression, hors CAS *Pensions*, est de 2 %, très supérieure à la norme de croissance en valeur des dépenses des administrations publiques centrales, fixé à 0,1 % pour 2015¹⁹. Les engagements de dépenses augmentent pour leur part de 3,2 %, à 18,55 Md€, en progression de 3,7 % à périmètre constant, soit 387 M€ au-dessus du montant prévu en loi de finances initiale. Ces écarts sont financés par des ressources internes (reports, fonds de concours, attributions de produits) ou attribuées au titre du PLAT (décret d'avance et dégels de crédits).

L'exécution 2015 confirme une inflexion dans l'orientation de la dépense. Car, si les dépenses de rémunération progressent toujours malgré la stabilisation des effectifs, cette progression reste modérée (1,1%) comparativement à celle observée au cours des années 2012 à 2014 (2,1% de croissance moyenne annuelle à périmètre constant). Par contre, les dépenses d'investissement, qui avaient fortement décliné entre 2011 et 2012, augmentent nettement, de 14,4 %, contribuant à combler le

¹⁸ Après retraitement des dépenses de rémunération du programme 207- *Education et sécurités routières*.

¹⁹ Article 7 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

déficit d'équipement des forces ou à pallier la vétusté de ces équipements.
Ce constat global recouvre toutefois des situations nuancées.

Tableau 3. Exécution 2013-2015 par programme et par titre²⁰ (en CP)

En M€		P 152	P 176	P161 ²¹	P 207	Mission ²²
2013	Titre 2	6 825,97	8 421,55	164,11	79,48	15 491,11
	Titre 3	1 107,03	751,15	145,70	31,36	2 035,24
	Titre 5	108,47	115,19	15,77	3,25	242,68
	Titre 6	8,55	57,58	106,25	9,41	181,79
	Titre 7	/	/	0,71	/	0,71
	Total	8 050,02	9 345,47	432,54	123,49	17 951,53
2014	Titre 2	6 859,38	8 568,24	164,91	82,50	15 675,03
	Titre 3	1 097,60	728,59	140,38	31,73	1 998,30
	Titre 5	108,38	130,12	13,37	2,42	254,29
	Titre 6	11,17	40,32	105,00	8,97	165,46
	Titre 7	/	/	2,42	/	2,42
	Total	8 076,53	9 467,28	427,07	125,62	18 096,49
2015	Titre 2	6 908,62	8 692,71	164,12	/	15 765,45
	Titre 3	1 128,60	786,09	133,33	29,49	2 077,51
	Titre 5	101,30	168,17	20,00	1,43	290,90
	Titre 6	8,80	55,58	103,38	8,69	176,45
	Titre 7	/	n.s	2,80	/	2,80
	Total	8 147,32	9 702,57	423,63	39,61	18 313,12
Evolution 2015/2014	Titre 2 ²³	0,72%	1,45%	-0,47%	ns	1,11 %
	Titre 3	2,8%	7,89%	-5,02%	-7,06%	3,96 %
	Titre 5	-6,53%	29,24%	49,59%	-40,90%	14,39 %
	Titre 6	-21,22%	37,85%	-1,54	-3,12%	6,6%

Données : CHORUS

²⁰ Les dépenses de titre 4 sont non significatives au titre de chacune des années.

²¹ Regroupant l'ensemble des crédits de la mission *Sécurité civile* en 2013.

²² Y compris les crédits de la mission *Sécurité civile* en 2013

²³ A périmètre constant, après neutralisation des dépenses de titre 2 du P207 en 2014.

1.2 La programmation des crédits

1.2.1 Le transfert des rémunérations de la sécurité routière, principale modification du périmètre de la mission

Afin d'améliorer la gestion de la masse salariale des inspecteurs et des délégués du permis de conduire ainsi que des personnels d'administration centrale de la délégation à la sécurité et à l'éducation routière, la loi de finances pour 2015 transfère celle-ci du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, au programme support 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, relevant de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat* (AGTE). Le transfert porte sur 80,89 M€ de dépenses de rémunération, correspondant à 1 569 ETPT, ainsi que sur des crédits d'action sociale (hors titre 2) de 0,45 M€ (en AE et en CP).

Les programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*, font l'objet de mouvements croisés de personnels consécutifs d'une part, au rattachement du service des achats, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) et du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI²) au programme 152- *Gendarmerie nationale*, ainsi que, d'autre part, à l'unification de la gestion budgétaire des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) au sein du programme 176- *Police nationale*.

Les principaux transferts d'ETPT hors de la mission sont effectués au profit du programme 107- *Administration pénitentiaire*, à hauteur de 214 ETPT, répartis à égalité entre les deux programmes, au titre de la reprise, par cette administration, des missions d'extraction des détenus.

Tableau 4. Evolution du périmètre des programmes 152 et 176

<i>En ETPT</i>	Entrées	Sorties	Solde
P 152	300	417	-117
<i>dont transferts internes à la mission</i>	266	279	
P 176	879	195	684
<i>dont transferts internes à la mission²⁴</i>	281	267	

Données : responsables de programme

²⁴ Données PAP 2015.

Le programme 161- *Sécurité civile*, ne fait l'objet que de modifications de périmètre mineures à l'intérieur même de la mission, notamment pour renforcer le SAELSI, pour un montant global de dépenses de rémunération de 0,82 M€.

1.2.2 Une programmation fondée sur l'attribution de ressources complémentaires

Les crédits ouverts en loi de finances initiale étaient, à périmètre constant²⁵, stables en autorisations d'engagement et en légère croissance en crédits de paiement.

Tableau 5. Crédits ouverts par programme en loi de finances initiale

En Md€	2014		2015		Evolution 2015/2014 ²⁶	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 152	7,95	8,03	8,07	8,06	1,26%	0,40%
Titre 2	6,82	6,82	6,85	6,85	0,47%	0,47%
Hors titre 2	1,13	1,21	1,22	1,21	8%	0%
P 176	9,59	9,65	9,66	9,69	0,66%	0,46%
Titre 2	8,71	8,71	8,72	8,72	0,10%	0,10%
Hors titre 2	0,88	0,94	0,94	0,97	6,11%	3,6%
P 161	0,59	0,44	0,39	0,43	-32,94%	-0,91%
Titre 2	0,16	0,16	0,17	0,17	2,45%	2,45%
Hors titre 2	0,43	0,27	0,23	0,27	-46,48%	-2,92%
P 207	0,13	0,13	0,04	0,04	-12,8%	-12,8%
Titre 2	0,08	0,08	/	/	ns	ns
Hors titre 2	0,05	0,05	0,04	0,04	-12,8%	-12,8%
Mission	18,26	18,24	18,17	18,22	-0,08%	0,19%
Titre 2	15,77	15,77	15,73	15,73	0,29%	0,29%
Hors titre 2	2,49	2,47	2,43	2,49	-2,36%	0,81%

Données : LFI pour 2015

²⁵ Après retraitement des dépenses de titre 2 du programme 207- *Sécurité et éducation routières*.

²⁶ A périmètre constant.

Le plan de renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme a modifié ces équilibres. Les documents présentés au visa intégraient le résultat des arbitrages qui en résultaient.

Contrairement à ce que prévoient les textes réglementaires²⁷ ainsi que les instructions internes du ministère²⁸, il n'est pas établi de document initial de répartition des crédits et des emplois (DRICE) ainsi que de document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) unique pour le ministère. Ceux-ci sont élaborés de manière séparée par chaque responsable de programme, ne favorisant pas une analyse globale des hypothèses de gestion. Pour 2015, les documents prévisionnels de gestion du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, ont été visés par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

Le programme 152- Gendarmerie nationale

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, le PLAT a ouvert la possibilité de compléter le schéma d'emplois initial (162 ETP) de 100 recrutements. Compte tenu de corrections au titre de personnels mis à disposition, de la correction d'une sur-exécution de 11 emplois en 2014, ainsi que d'une prévision de consommation de 95 397 ETPT, le solde (254 ETP) ne conduisait pas à dépasser le plafond d'emplois, fixé en loi de finances initiale pour 2015 à 97 215 ETPT.

Néanmoins, la dépense de titre 2 correspondante²⁹, évaluée à 6 926,38 M€, soit au-dessus du montant des crédits prévisiblement disponibles, conduisait le programme à demander, malgré l'attribution d'un complément de ressources de 23,22 M€ au titre du PLAT, la levée partielle de la réserve de précaution à hauteur de 13,3 M€.

Pour les dépenses hors titre 2, la prévision s'établissait à 1 302 M€ en autorisations d'engagement et à 1 271 M€ en crédits de paiement, en croissance, respectivement, de 12,8% et de 4,4% par rapport à l'exécution

²⁷ Notamment les articles 67 et 68 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

²⁸ L'instruction ministérielle du 1^{er} juin 2015 sur les modalités d'exercice de la fonction financière ministérielle au ministère de l'intérieur renforce le rôle du secrétaire général du ministère, responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM), dans la coordination de la programmation des dépenses ainsi que dans le suivi de l'exécution budgétaire. Elle précise expressément que le DRICE et le DPEGEC sont « établis » par le RFFiM, en liaison avec les responsables de programme.

²⁹ Comprenant également 100 000 journées de réservistes supplémentaires, pour un montant de 9,1 M€, hors contributions au CAS *Pensions*.

de 2014, les principaux postes de dépense en augmentation étant (en CP) les systèmes d'information et de communication (+ 70%), l'équipement (+ 30%), les hélicoptères (+8%) et le fonctionnement courant (+ 7%).

Cette prévision excédait les ressources disponibles de 43 M€ en autorisations d'engagement et de 46,7 M€ en crédits de paiement. Ces besoins n'étaient couverts que par un dégel complémentaire d'autorisations d'engagement à due concurrence et de 41,7 M€ de crédits de paiement, complété d'une demande d'ouverture de 5M€. A cet égard, le responsable de programme estime qu'en raison de la part des dépenses obligatoires ainsi que des orientations ministérielles à mettre en œuvre « *la réserve de précaution ne peut être destinée aux [seuls] aléas de gestion* ». Or, ce programme bénéficiait de ressources complémentaires à hauteur de 78 M€ (en AE et en CP), dont certaines étaient prélevées sur la réserve de précaution³⁰, destinées à faire face au coût du PLAT. Ces déséquilibres conduisaient le CBCM à émettre un avis défavorable sur la programmation des dépenses de titre 2 comme de hors titre 2 et à refuser de viser le DPGCEP.

Le programme 176- *Police nationale*

La programmation du programme 176- *Police nationale*, présentait une situation similaire : Si la programmation respectait le plafond et le schéma d'emplois, elle excédait les crédits de titre 2 disponibles. Le schéma d'emplois prévu au projet annuel de performances (PAP) pour 2015 (243 ETP), majoré des emplois ouverts au titre du PLAT (386 fonctionnaires et 14 contractuels), corrigé d'une sur-exécution de 96 ETP en 2014, soit un solde positif de 547 ETP, ne conduisait pas, compte tenu d'une prévision de consommation initiale de 144 116 ETPT, à dépasser le plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale (145 187 ETPT).

Les besoins correspondants étaient évalués à 8 694 M€³¹. Ceux-ci n'étaient que partiellement financés par les crédits ouverts en loi de finances initiale disponibles (8 664 M€ après régulation), par des rétablissements de crédit au titre des adjoints de sécurité en contrat d'accompagnement dans l'emploi (ADS-CAE) pour 34 M€, ainsi que par la ressource attribuée au titre du PLAT (19,5 M€). L'insuffisance de crédits de titre 2, hors CAS *Pensions*, qui aurait dû être couverte par le dégel, à due concurrence, de la réserve de précaution, s'élevait à 16,7 M€.

La prévision de dépenses hors titre 2 du programme, y compris celles prévues au titre du PLAT, s'élevait à 1 118 M€ en autorisations

³⁰ Pour le P 152- *Gendarmerie nationale*, les dépenses hors titre 2 du PLAT étaient, en programmation, financées par un abondement complémentaire de 23 M€ ainsi que par le dégel de la réserve de précaution à hauteur de 55 M€.

³¹ Y compris les crédits destinés à abonder, à hauteur de 8 M€, ceux dédiés à la réserve civile de la police.

d'engagement et à 1 084 M€ en crédits de paiement, en augmentation de 20,5% (pour les CP) par rapport à l'exécution de 2014, l'ensemble des postes de dépense contribuant à cette hausse : équipement (+ 48%) ; systèmes d'information (+35%) ; subventions aux opérateurs (+ 18,6%) ; fonctionnement courant (+10,8%). Ces dépenses n'étaient que partiellement financées par les crédits disponibles ouverts en loi de finances initiale (864,2 M€ en AE et 895,5 M€ en CP) majorés des ressources internes (104,4 M€ en AE et 25,9 M€ en CP)³² ainsi que celles attribuées au titre du PLAT (85,6 M€ en AE et 85,3 M€ en CP)³³. Certaines dépenses récurrentes, sur lesquelles la NEB 2014 avait appelé l'attention, telles que l'indemnisation des gardiens de fourrière, dont la direction du budget rappelle qu'elles sont comprises dans l'enveloppe attribuée, n'étaient pas programmées. L'équilibre était réalisé par l'anticipation de ressources complémentaires (pour 14,4 M€ en AE et 24,8 M€ en CP) ainsi que par le dégel du solde de la réserve de précaution à hauteur de 49,4 M€ en autorisations d'engagement et de 52,2 M€ en crédits de paiement, entraînant un avis défavorable du CBCM sur la programmation des crédits de titre 2 comme de hors titre 2 du programme ainsi qu'un refus de visa du DPGCEP.

Le programme 161- Sécurité civile

Bien que non concerné par le plan de lutte contre le terrorisme, le programme 161- *Sécurité civile*, présentait également une prévision de dépenses qui n'était équilibrée que par la mobilisation, *ab initio*, de la réserve de précaution.

Le schéma d'emplois du programme (-24), comme le plafond d'emplois (2 404 ETPT, pour une prévision de consommation de 2 394 ETPT) sont respectés. Néanmoins, les crédits de titre 2 disponibles (165,77 M€ après régulation) étaient insuffisants pour couvrir la dépense, évaluée à 166,6 M€. Le dépassement de 0,83 M€, justifié, selon la DGSCGC, par l'impact de mesures de revalorisation du personnel militaire (0,2 M€), le surcoût de la réforme de l'indemnité exceptionnelle liée à la CSG (0,2 M€), la participation au programme de lutte contre le virus Ebola (0,25 M€) ainsi que par les mesures de solidarité interministérielle décidées lors de la préparation du PLF, devait être couvert par le dégel de la réserve de précaution.

La prévision de dépenses hors titre 2 (530,42 M€ en AE et 292,95 M€ en CP) s'avérait également supérieure aux ressources disponibles du programme de 249,65 M€ en autorisations d'engagement

³² Résultant de fonds de concours et de reports.

³³ Ouvertures de crédits et dégel de la réserve de précaution.

et de 27 M€ en crédits de paiement. Cet écart, partiellement financé par des reports à hauteur de 176,71 M€ pour les premières et de 20,59 M€ pour les seconds, nécessitait une ouverture complémentaire d'autorisations d'engagement de 112,85 M€ ainsi que par le dégel de la réserve de précaution pour 6,4 M€ (en AE et en CP).

Si le besoin de financement complémentaire pour l'engagement d'un nouveau marché de maintenance des avions de la sécurité civile, dont le périmètre avait été élargi par rapport au marché précédent³⁴ et la durée augmentée³⁵ suite à l'échec, non prévisible, de la procédure compétitive constaté en fin d'année 2014 pouvait être justifiée au nom de la continuité de la couverture du risque de feux de forêt, tel n'était pas le cas du dégel de la réserve de précaution demandé pour 6,4 M€ (en AE et en CP) afin de financer la contribution de l'Etat au budget spécial de la préfecture de police au titre de la participation au budget de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)³⁶, laquelle ne présente nullement le caractère d'un « aléa de gestion³⁷ » qui ne pouvait être anticipé. Le CBCM a donc approuvé avec réserve la programmation proposée et n'a pas visé le DPGCEP du programme.

Le programme 207- Sécurité et éducation routières

Les documents prévisionnels du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, soumis au visa ne portaient que sur les dépenses autres que celles de rémunération. La prévision d'exécution présentée, arrêtée au niveau des ressources disponibles, soit 39,7 M€ en autorisations d'engagement et 38,5 M€ en crédits de paiement, en diminution respectivement de 5,6% et de 10,7 % (essentiellement portée par les crédits de communication) par rapport à l'exécution de 2014, a reçu un avis favorable de CBCM près le MEDDE.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Cour ne peut que reconduire sa recommandation tenant à l'établissement d'une programmation adaptée aux besoins connus, dont le schéma d'emplois soit compatible à la fois avec le plafond d'emplois et les crédits de titre 2 disponibles, et qui respecte l'affectation de la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion.

³⁴ En incluant la maintenance des deux avions de type « Dasch 8 » dont dispose la sécurité civile.

³⁵ Portée de 5ans à 7 ans.

³⁶ Contribution prévue à l'article L. 2512.19 du code général des collectivités territoriales.

³⁷ Selon les termes de la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses de l'Etat.

1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

1.3.1 La réserve de précaution

Pour l'exercice 2015, le taux de mise en réserve était de 0,5% pour les crédits de rémunération, en distinguant la fraction affectée au CAS- *Pensions*, de la fraction hors CAS- *Pensions*, et de 8% pour les autres crédits (hors réserve parlementaire), supérieur à celui appliqué en 2014 (7 %).

A l'exception du programme 152- *Gendarmerie nationale*, la régulation a été appliquée par les responsables de programme de manière uniforme sur les crédits hors titre 2 votés en loi de finances, bien que le responsable du programme 161- *Sécurité civile*, conteste l'application d'un taux de 8% à la contribution au financement de la BSPP au motif que celle-ci se rapporte essentiellement à des dépenses de rémunération³⁸.

Le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, considérant que 94 % des crédits hors titre 2 se rapportent à des dépenses obligatoires ou inéluctables et que la mise en œuvre du PLAT lui ôtait toute marge de gestion sur les crédits d'investissement, a choisi de faire porter la réserve, à hauteur de 40 M€ (soit 41 % de celle-ci), sur les loyers budgétaires, affaiblissant la sincérité de la programmation. En outre, en 2016, l'application aux baux de droit commun des règles de comptabilité budgétaire selon lesquelles les autorisations d'engagement sont consommées en fonction de la durée d'engagement ferme contenue dans le bail induira des engagements supplémentaires à hauteur de 128 M€ et, donc, une majoration de la réserve de précaution de l'ordre de 10,2 M€.

La levée de la réserve a financé une partie des dépenses nécessaires à la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme. Les montants rendus libres pour emploi se sont établis, pour la gendarmerie nationale, à 63% des crédits de paiement mis en réserve et à 32 % de ceux-ci pour la police nationale.

³⁸ L'article 12 de la LPFP 2014-2019 prévoit la possibilité d'appliquer un taux de mise en réserve modulé pour les subventions pour charges de service public (SCSP) comportant une partie affectée aux dépenses de personnel. La question est donc posée de savoir si le budget spécial de la ville de Paris peut être assimilé aux organismes visés. Pour l'application de cette mesure, la circulaire de la direction du budget du 13 août 2014 relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'Etat pour 2015 précise que le CBCM doit alors être informé des modalités de calcul du taux pondéré et en mesure d'en vérifier l'assiette.

Tableau 6. Evolution 2015 de la réserve de précaution de la mission *Sécurités*

En M€	152		176		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Gel initial sur LFI	132,2	130,9	117,1	119,9	19,05	22,1	3,3	3,3	271,6	276,2
Surgel	11,4	11,4	/	10	/	/	/	/	11,4	21,4
Annulations prises sur la réserve :	16,5	16,5	25,5	25,5	18,2	16,2	/	/	60,2	58,2
Dégels pour emploi	89,5	89,5	66,2	41,2	0,6	5,6	3	2	159,3	138,3
Dégels pour annulation en LFR	8,8	8,8	/	/	/	/	0,3	1,3	9,1	10,1
Solde	27,8	26,5	25,4	63,1	0,2	0,3	0	0	53,4	89,9
% d'annulation	17,6%	17,7%	21,7	19,6	95,5	73,2%	9%	39 %	24,5%	23%
% de restitution	62,3%	62,9%	56,5	31,7	3,1%	25,3%	91 %	61 %	56,3%	46,5%

Données : Responsables de programme

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, 15,8 M€ de crédits de titre 2 de la réserve ont été mobilisés, notamment, pour compenser les moindres économies tirées de la réforme de l'indemnité exceptionnelle de compensation de la CSG (IECSG) en raison d'une entrée en vigueur retardée. S'agissant des crédits autres que ceux de rémunérations, 73 M€ en autorisations d'engagement et 71,7 M€ en crédits de paiement ont été libérés pour financer les loyers (à hauteur de 33,7 M€ en CP), des achats de véhicules (21,7 M€), de munitions (pour 5,6 M€), ainsi que des dépenses liées à l'activité opérationnelle de la gendarmerie mobile (10 M€ en CP).

Le programme 176- *Police nationale*, a bénéficié d'un dégel de crédits de titre 2 de 14,9 M€ pour financer la réforme de l'IECSG (6,2 M€) ainsi que diverses mesures catégorielles ou indemnitaires. Pour les crédits hors titre 2, le dégel a porté sur 39,1 M€ en autorisations d'engagement et 14,1 M€ en crédits de paiement, afin de financer à hauteur de ce dernier montant le plan de lutte contre le terrorisme.

Sur le programme 161- *Sécurité civile*, les crédits de titre 2 rendus disponibles, à hauteur de 0,6 M€, n'ont pas été utilisés. Les crédits hors titre 2 dégelés (5 M€) ont été affectés au paiement de la fraction de la subvention au fonctionnement de la BSPP représentative de la masse salariale.

Sur le programme 207- *Sécurité et éducation routières*, les crédits obtenus (3 M€ en AE et 2 M€ en CP) ont permis les campagnes de

communication de fin d'année, dont le budget avait supporté les réductions votées en loi de finances initiale pour 2015.

1.3.2 Les mouvements réglementaires et législatifs

1.3.2.1 Des reports d'autorisations d'engagement en croissance, essentiellement au profit de la sécurité civile

Les reports (331,7 M€ en AE et 44,3 M€ en CP) représentent, en 2015, 1,8% des autorisations d'engagement disponibles et 0,2% des crédits de paiement, en croissance par rapport à 2014 (180 M€ en AE et 8 M€ en CP).

Le programme 161- *Sécurité civile*, contribue, à titre principal, au report d'autorisations d'engagement, à raison de 180,1 M€ nécessaires pour engager le marché de maintenance des avions de la sécurité civile et de 44 M€ constitués d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) destinées à financer des projets, comme le système d'alerte des populations (SAIP) ou l'infrastructure nationale partagée des transmissions (Antarès/INPT), qui présentent des retards.

Le programme 176- *Police nationale*, a bénéficié de 89,5 M€ de reports d'autorisations d'engagement, composés à près de 90 % d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE), pour 78 M€, et, pour 8 M€, de reports de prise en charge de baux par les SGAMI. Les crédits de paiement reportés (24,8 M€) étaient composés à plus de 80% de crédits gelés en fin d'exercice 2014, notamment au bénéfice de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Le programme 152- *Gendarmerie nationale*, contribue plus modestement à ce reports (17,2 M€ en AE et 0,4 M€ en CP), essentiellement au titre d'AENE affectés à des opérations immobilières et à l'acquisition de véhicules.

1.3.2.2 Des fonds de concours et des attributions de produits en hausse

Par rapport à 2014, les fonds de concours et les attributions de produits de la mission progressent de 5,5% à 153 M€ (en AE et en CP).

Le montant de ceux perçus par le programme 152- *Gendarmerie nationale*, (113,4 M€) s'établit à un niveau légèrement supérieur à celui programmé (112,9 M€). Les attributions de produits s'élèvent à 110,7 M€ (en AE et en CP), dont 77,3 M€ en titre 2 provenant de la rémunération de prestations effectuées au profit d'entreprises publiques ou parapubliques (EDF, Banque de France, SNCF). Comme le relevait la

Cour à l'occasion de l'examen de l'exécution budgétaire de 2014, le projet annuel de performances pour 2015 ne faisait pas état des recettes (62 M€ recouvrés en 2015) provenant de la garde des centrales EDF, n'informant que partiellement le Parlement sur les ressources internes du programme. Cette omission est corrigée dans le PAP pour 2016.

Le programme 176- *Police nationale*, a bénéficié d'attributions de produits à hauteur de 16,45 M€, provenant essentiellement de services d'ordre indemnisés ainsi que de fonds de concours, pour 11,2 M€, dont 6,5 M€ au titre de participations de l'Union européenne, à un niveau supérieur à celui programmé (25,9 M€ en AE et en CP).

Par contre, pour le programme 161- *Sécurité civile*, le montant des fonds de concours et des attributions de produits perçu (14,99 M€ en AE et en CP)³⁹ est inférieur à celui attendu (18,2 M€), probablement en raison d'une programmation trop optimiste⁴⁰.

1.3.2.3 Des virements et des transferts d'une incidence marginale

Les autorisations d'engagement de la mission ont été majorées de 0,06 M€ par les décrets de virement ou de transfert intervenus en 2015⁴¹ et les crédits de paiement, réduits de 5,7 M€. Le principal mouvement est un transfert de crédits de paiement de 5,55 M€ du programme 152- *Gendarmerie nationale*, au profit du programme 146- *Equipement des forces*, de la mission *Défense*, motivé par un dédit sur un marché de maintenance d'hélicoptères.

Les autres mouvements, de moindre importance, sont justifiés par des remboursements au titre de la politique de la ville, des contributions au financement du SGDN⁴² ou de l'infrastructure nationale partageable de transmissions (INPT)⁴³ ainsi que par la lutte contre le virus Ebola.

³⁹ Données *CHORUS* au 28 janvier 2016.

⁴⁰ En 2014, le montant des fonds de concours et des attributions de produits exécuté s'est élevé à 11,15 M€.

⁴¹ Le décret de transfert n°2015-727 du 29 juin 2015, le décret de transfert n°2015-1514 du 20 novembre 2015, le décret de virement n°2015-1561 du 30 novembre 2015 et le décret de transfert n°2015-1596 du 7 décembre 2015.

⁴² Transferts du P152 et du P176 vers le programme 129- *Coordination du travail gouvernemental*, de la mission *Direction de l'action du gouvernement*.

⁴³ Mouvements croisés entre le P152 et le P161.

1.3.2.4 Des ouvertures et des annulations qui se compensent partiellement

Pour financer le plan de lutte contre le terrorisme, le décret d'avance du 9 avril 2015⁴⁴ ouvrait 110 M€ (en AE et en CP), dont 25,8 M€ au titre des dépenses de rémunération, au profit des programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*. Egalement, ce décret ouvrait 92,8 M€ d'autorisations d'engagement au profit du programme 161- *Sécurité civile*, afin de financer, en complément des reports d'AENE obtenus, l'engagement du marché de maintenance des avions de la sécurité civile.

En fin d'exercice, les crédits hors titre 2 attribués aux programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*, étaient engagés ou exécutés pour leur quasi-totalité.

Néanmoins, dans le cadre du plan d'économie de 4 Md€ des administrations publiques résultant du programme de stabilité, le décret n°2015-639 du 9 juin 2015 annulait 22,2 M€ (en AE et en CP) pour l'ensemble des programmes de la mission. Ceux-ci étaient également mis à contribution à hauteur de 17,5 M€ (en AE et en CP) par le décret n°2015-1347 du 23 octobre 2015 ainsi qu'à raison de 17,5 M€ en autorisations d'engagement et de 9,3 M€ en crédits de paiement par le décret n°2015-1545 du 27 novembre 2015 afin de financer diverses mesures urgentes. Enfin, la loi de finances rectificative pour 2015 n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 annulait 19,84 M€ (en AE et en CP) de crédits de rémunération gelés ou sans emploi.

⁴⁴ Décret n°2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Tableau 7. Ouvertures et annulations de crédits de la mission Sécurité

En M€	152		176		161		207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Décret d'avance du 9 avril 2015	35	35	75,3	75,3	92,8	/	/	/	203,1	110,3
-dont titre 2	12	12	13,8	13,8					25,8	25,8
Décret d'annulation du 9 juin 2015	-10,1	-10,1	-8,1	-8,1	-3,5	-3,5	/	/	-21,7	-21,7
-dont titre 2	-2	-2							-2	-2
Décret d'avance du 23 octobre 2015	-6,4	-6,4	-6,4	-6,4	-4,7	-4,7	/	/	-17,5	-17,5
Décret d'avance du 27 novembre 2015	/	/	/	/	-17,2	-8	-0,3	-1,3	-17,5	-9,3
LFR pour 2015 du 29 décembre 2015	-8,8	-8,8	-11	-11	/	/	/	/	-19,8	-19,8
-dont titre 2	-8,8	-8,8	-11	-11					-19,8	-19,8
Total des annulations	-25,3	-25,3	-25,5	-25,5	-25,4	-16,2	-0,3	-1,3	-76,5	-68,3
-dont titre 2	-10,8	-10,8	-11	-11					-21,8	-21,8

Données : Cour des comptes

Le montant des crédits de titre 2 de la mission *Sécurité* annulés représente près de 85 % des crédits de même nature ouverts par le décret d'avance du 9 avril 2015. Pour les crédits hors titre 2, la proportion, s'agissant des crédits de paiement, est de 56 %. Il apparaît ainsi qu'une part importante du plan de lutte contre le terrorisme a été financée sur l'enveloppe initiale de la mission.

1.3.3 La globalisation et la fongibilité asymétrique

Les responsables de programme indiquent avoir utilisé la fongibilité des crédits pour financer des dépenses de fonctionnement (titre 3) par des crédits d'investissement (titre 5) au motif de la difficulté pouvant exister à répartir « *ex ante* » les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement se rapportant, notamment, aux projets immobiliers ou informatiques. Cet usage de la globalisation des crédits, conjugué aux retards de certains projets, expliquent l'écart constaté entre le montant des dépenses d'investissement programmées et leur exécution. Néanmoins, ces mouvements peuvent également être le signe d'une insuffisante précision des référentiels budgétaires (cf. *infra*).

Par ailleurs, le responsable du programme 176- *Police nationale*, a fait usage de la fongibilité asymétrique, à hauteur de 0,25 M€, pour

financer par des crédits de titre 2 le remboursement, imputé en dépenses de fonctionnement, des personnels mis à disposition par d'autres programmes.

1.3.4 Les opérations de fin de gestion

Au terme de l'exercice 2015, les charges à payer s'établissent à 116 M€, en diminution de 23 % par rapport à 2014. La baisse est particulièrement marquée pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, pour lequel elles passent de 66,8 M€ à 29,9 M€, celles se rapportant aux dépenses d'investissement de ce programme diminuant de 98%⁴⁵.

Tableau 8. Charges à payer à la clôture de l'exercice

<i>En M€</i>	P 152	P 176	P 161	P 207	Mission	Rappel 2014
Titre 2	2,6	34,7	1,3	/	36,3	41,2
Titre 3	26,8	31,7	6,5	1,3	66,3	75,7
Titre 5	0,5	9,3	3,8	ns	13,6	36,4
Titre 6	/	/	ns	/	ns	0,1
Total	29,9	75,7	11,7	1,3	116,3	150,4
Rappel 2014	67	70,6	12	0,8	150,4	

Données : CBCM

In fine, les ouvertures par décret d'avance et le dégel de la réserve ont permis une gestion moins tendue des crédits. Toutefois, certaines dépenses, notamment les recrutements supplémentaires, sont intervenues en fin d'année, reportant leur plein effet sur les exercices suivants.

⁴⁵ De 23,7 M€ en 2014 à 0,49 M€ en 2015.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois

Les crédits de titre 2 ouverts en loi de finances initiale s'élèvent à 15 733,93 M€, en augmentation de 0,2 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

Toutefois, au sein de la mission *Sécurités*, le programme 207- *Sécurité et éducation routières*, ne comprend plus depuis le 1^{er} janvier 2015 de crédits de rémunération, transférés au programme 216- *Conduite des politiques de l'intérieur*, relevant de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat* (AGTE). A périmètre constant, la progression est de 0,3 %.

Les dépenses de titre 2 de la mission s'élèvent à 15,76 Md€, en progression, à périmètre constant⁴⁶, de 1,1% par rapport à 2014. Ces dépenses représentent 86 % des crédits exécutés en 2015. Le plafond d'emplois, non modifié par le plan de lutte contre le terrorisme, est fixé à 244 816 ETPT en loi de finances initiale.

2.1.1 Un plafond d'emplois respecté, de même que le schéma d'emplois

En contrepoint du mouvement général de diminution des emplois de l'Etat, la priorité donnée à la mission *Sécurités* au cours des exercices antérieurs a permis à celle-ci de bénéficier, dès 2013, d'un relèvement de son plafond d'emplois, qui augmente de 2013 à 2015, à périmètre constant⁴⁷, de 1,2 % pour s'établir à 244 816 ETPT.

Ce renforcement ne concerne toutefois que la police et la gendarmerie nationales, qui retrouvent un niveau de plafond d'emplois supérieur à celui de 2012. Sur la même période, celui de la sécurité civile diminue de près de 2,5%.

Néanmoins, même en présence de schémas d'emplois favorables, renforcés par le plan de lutte contre le terrorisme, la tendance, déjà observée, de sous exécution du plafond d'emplois s'accroît, soulignant

⁴⁶ Après neutralisation des rémunérations exécutées au titre du programme 207- *Sécurité et éducation routières*.

⁴⁷ Soit, après neutralisation du plafond d'emplois du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, et prise en compte de celui du programme 161- *Intervention des services opérationnels*, qui relevait en 2013 de la mission *Sécurité civile*.

la décorrélation existante entre l'évolution des emplois effectifs (+ 0,8 % sur la période) et celle de la masse salariale (+2,3 %)⁴⁸.

Tableau 9. Evolution du plafond d'emplois

En ETPT		2013	2014	2015
Plafond LFI	P 152	97 093	97 167	97 215
	P 176	142 317	143 606	145 197
	P 161	2 465*	2 440	2 404
	P 207	1 526	1 569	/
	Mission	240 936	244 782	244 816
	Mission à périmètre constant	241 875	243 213	244 816
Exécution	P 152	95 283	95 195	95 448
	P 176	142 286	142 767	143 982
	P 161	2 422*	2 395	2 382
	P 207	1 445	1 490	/
	Mission	239 014	241 847	241 852
	Mission à périmètre constant	239 991	240 357	241 852
Ecart entre le plafond et l'exécution à périmètre constant		-1 884	-2 856	-2 964

Données : LFI et responsables de programme

* : non compris dans le périmètre de la mission Sécurité en 2013

Le schéma d'emplois de la mission, fixé en loi de finances initiale à 381 ETP, est majoré par le PLAT de 100 emplois au profit du programme 152- *Gendarmerie nationale*, et de 400 ETP au profit du programme 176- *Police nationale*. Après prise en compte de diverses corrections, il s'établit à 777 ETP. Il est respecté (773 ETP), bien que le programme 176- *Police nationale*, présente une sur-exécution de 6 ETP en raison de recrutements au profit du service de la protection (SDLP) effectués par anticipation sur 2016.

⁴⁸ Emplois effectifs et masse salariale appréciés à périmètre constant, cette dernière progressant de 15,41 Md€ à 15,76 Md€.

Tableau 10. Réalisation du schéma d'emplois de la mission

<i>En ETP</i>	P 152	P 176	P161	Mission
LFI	162	243	-24	381
Corrections de sur exécutions 2014 ⁴⁹	-8	-96	/	-104
Majoration PLAT	100	400	/	500
Total	254	547	-24	777
Réalisé	244	553	-24	773

Données : Responsables de programme et RAP 2016

2.1.1.1 Le schéma d'emplois de la gendarmerie

Le schéma d'emplois du programme 152- *Gendarmerie nationale*, après majoration au titre du plan de lutte contre le terrorisme (100 ETP) ainsi que de corrections, notamment d'une sur-exécution de 11 ETP en 2014, s'établissait à 254 ETP.

Tableau 11. P152 : Réalisation du schéma d'emplois

<i>En ETP</i>	Prévisions en LFI	Réalisation	<i>Rappel : schéma d'emplois prévu après PLAT et correction de sur-exécution antérieure</i>
Sorties	9 198	10 100	
<i>dont retraites</i>	2 447	2 836	
Entrées	9 360	10 344	
Schéma d'emplois	162	244	254

Données : Responsable de programme et RAP 2016

Le schéma d'emplois réalisé est de 244 ETP, en dessous du niveau prévu. En effet, les départs en retraite, plus importants que prévus (389 départs supplémentaires), contribuent à des sorties supérieures de 7,8 % à celles programmées.

Les 100 emplois ouverts au titre du plan de lutte contre le terrorisme sont pourvus pour 91 d'entre eux (8 officiers et 83 sous-officiers) par des mutations internes, compensées par des entrées supplémentaires, à due concurrence, en écoles. Ces emplois sont répartis à parts égales entre des fonctions d'analyse et de surveillance (50 emplois) et les antennes de renseignement territorial (50 emplois).

⁴⁹ Ainsi que des corrections pour des agents mis à disposition.

2.1.1.2 Le schéma d'emplois de la police

Si la loi de finance initiale pour 2015 prévoyait la création de 243 emplois au sein de la police, le schéma d'emplois, après correction, notamment d'une sur exécution de 96 emplois au titre de 2014 et l'ouverture 400 autres au titre du plan de lutte contre le terrorisme s'établit à 547 ETP. Cette cible est dépassée de six unités.

Tableau 12. P176 : Réalisation du schéma d'emplois

<i>En ETP</i>	Prévisions en LFI	Réalisation	<i>Rappel : schéma d'emplois initial après PLAT et correction de sur-exécution antérieure</i>
Sorties	7 011	8 143	
<i>dont retraites</i>	2 840	2 516	
Entrées	7 254	8 696	
Schéma d'emplois	243	553	547

Données : Responsable de programme

A l'inverse de la situation constatée dans la gendarmerie, les départs à la retraite sont inférieurs de 324 à ceux prévus. Les ajustements ont porté, en fin d'année, sur le recrutement d'adjoints de sécurité (ADS). Néanmoins, en termes d'ETPT, l'impact effectif du schéma d'emplois est de 515 unités en dessous du niveau prévu (1 162 ETPT)⁵⁰, en raison, notamment, selon la police nationale, de la faiblesse du vivier de recrutement ainsi que de taux de réussite des ADS aux concours externes plus importants que ceux anticipés.

S'agissant des recrutements prévus par le PLAT (386 fonctionnaires et 14 contractuels), ils prennent la forme, pour les fonctionnaires, de mutations internes d'agents aguerris, compensées par des recrutements de gardiens de la paix, souvent parmi les ADS⁵¹. Ces renforts ont été affectés à la direction générale de la sécurité intérieure (100 ETP), au service central de renseignement territorial (148 ETP), à la direction centrale de la police judiciaire (62 ETP), à la préfecture de police (50 ETP), au service de la protection (30 ETP) ainsi qu'à la direction centrale de la PAF (10 ETP).

In fine, après correction des sur-exécutions passées, les schémas d'emplois réalisés par les programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale*, sont inférieurs à ceux prévus en loi de finances initiale majorés des effectifs supplémentaires attribués au titre du PLAT.

⁵⁰ Dont 166 au titre du PLAT, les recrutements intervenant en cours d'année.

⁵¹ Dont le taux de recrutement est actuellement de 86 %.

Ces écarts par rapport au schéma initial majoré sont de près de 7% pour la gendarmerie nationale et de 14% pour la police nationale.

Tableau 13. Comparaison des schémas d'emplois prévus et réalisés des programmes 152- Gendarmerie nationale et 176- Police nationale

En ETP	Prévisions			Réalisé			
	Schéma LFI	PLAT	Schéma théorique majoré du PLAT	Solde du schéma après corrections	PLAT	Total	Ecart / LFI + PLAT
P 152	162	100	262	144	100	244	-18
P 176	243	400	643	147	406	553	-90

Tableau : Cour des comptes. Données : LFI et responsables de programme

2.1.1.3 Le schéma d'emplois de la sécurité civile

Le schéma d'emplois du programme 162- *Sécurité civile*, prévoyait en 2015 une réduction de 24 ETP. Celle-ci est réalisée, notamment à la faveur de sorties définitives supérieures de 30 % à celles programmées.

Tableau 14. P161 : Réalisation du schéma d'emplois

En ETP	Prévisions en LFI	Réalisation
Sorties	339	442
<i>dont retraites</i>	27	43
Entrées	315	418
Schéma d'emplois	-24	-24

Données : Responsable de programme

2.1.2 Des dépenses de rémunération toujours dynamiques, mais restées sous enveloppe

Malgré un plafond d'emplois en progression modeste (0,27 %) par rapport à celui réalisé en 2014, les dépenses de rémunération progressent toujours à un rythme supérieur (1,1 %) ⁵², pour s'établir à 15,76 Md€ en 2015, représentant 86 % de l'exécution de la mission.

Parmi les facteurs de croissance de la masse salariale, le schéma d'emplois et les mesures générales ont une incidence limitée, respectivement à hauteur de 6,7% et de 2,8%, les mesures individuelles et

⁵² A périmètre constant, les dépenses de titre 2 augmentent, de 2014 à 2015, de 15,59 Md€ à 15,76 Md€, CAS *Pensions*, compris.

les mesures diverses en constituant les parts les plus importantes, chacune à hauteur de 39 %.

Tableau 15. Composantes de l'évolution de la masse salariale de la mission, hors CAS *Pensions*

<i>En M€</i>	P 152	P 176	P161	Mission
Socle 2014	3 668,3	5 703,4	113,5	9 485,2
GVT négatif (effet noria)	-56,0	-41,2	-2	-99,2
Schéma d'emplois	7,6	13,8	-0,2	21,2
Mesures générales	2,6	5,9	0,4	8,9
Mesures catégorielles	17,3	21	0,5	38,8
GVT positif (mesures individuelles)	57,8	65,3	1,3	124,4
Mesures diverses	59,6	60,4	3,4	123,4
Exécution 2015	3 757,2	5 828,8	116,8	9 702,8

Données : Responsables de programme

Les crédits de titre 2 ouverts en loi de finances initiale (15 734 M€), majorés de ceux alloués dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme (25,8 M€) ainsi que des attributions de produits remboursés à la gendarmerie nationale (77,3 M€) se sont avérés supérieurs aux dépenses de rémunérations de la mission (15 765 M€), conduisant à l'annulation en loi de finances rectificative de décembre 2015 de 19,8 M€, répartis à hauteur de 11,01 M€ sur le programme 176- *Police nationale*, et de 8,8 M€ sur le programme 152- *Gendarmerie nationale*, ce dernier programme ayant déjà supporté une minoration de 2 M€ de son titre 2 en application du décret d'annulation n°2015-639 du 9 juin 2015.

La présence de ressources excédentaires s'explique, notamment :

- par un GVT positif constaté pour le programme 176- *Police nationale* (1,47 %), inférieur à celui retenu par le projet annuel de performances (1,60 %), conduisant à une moindre dépense d'environ 5 M€ ;

- par une sous consommation, pour ce même programme, de 4,3 M€, de la provision constituée pour faire face aux contentieux catégoriels liés à l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA). Les recours sur ce motif étant en voie d'extinction, la provision inscrite en loi de finances pour 2016 est limitée à 1,6 M€ (au lieu de 15,7 M€ en LFI pour

2015). Néanmoins 13 000 contentieux, liés aux critères géographiques d'attribution de cette indemnité restent pendants ;

- toujours pour ce programme, par la sous exécution, à hauteur de 11,6 M€, du schéma d'emplois, due au décalage des recrutements, par des rétablissements de crédits supérieurs de 7,7 M€ à ceux attendus ainsi que par une moindre incidence de 6,4 M€, en raison de la faiblesse de l'inflation, des mesures en faveur des bas salaires et de la GIPA.

- par le remboursement, à hauteur de 0,96 M€ de rémunérations de personnels de l'armée de terre et du service de santé des armées imputées à tort sur le programme 161- *Sécurité civile*.

A l'inverse, parmi les aggravations de charges non budgétées figurent :

- le relèvement de 10 % au 1^{er} juillet 2015 du taux de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) versée aux CRS et aux gendarmes mobiles ;

- la surestimation de la mesure d'économie attendue de la réforme de l'indemnité exceptionnelle compensatrice de CSG (IECSG), entrée en vigueur avec retard.

Ces éléments d'explication restent toutefois partiels et ne concernent, à titre principal, que le programme 176- *Police nationale*.

Un meilleur recouvrement des sommes dues au titre des personnels mis à disposition ainsi que la limitation des mises à disposition à titre gratuit permettraient également une meilleure maîtrise de la masse salariale ainsi que du schéma d'emplois.

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, ces situations concernent 4 196 ETPT. L'écart entre le coût des mises à disposition contre remboursement effectuées en 2015 et les montants recouverts est minime, égal à 4,35 M€ soit environ 1,3 % du coût salarial. Pour ce programme, 38 mises à disposition le sont à titre gratuit d'administrations, mais également d'associations. La DGGN indique étudier au cas par cas ces situations « *afin de progressivement les rendre payantes lorsque cela est nécessaire* ».

354 fonctionnaires rémunérés sur le programme 176- *Police nationale*, ont été mis à disposition en 2015, dont 101 à titre gratuit. Le recouvrement des sommes dues est insuffisant : sur 17,5 M€ constituant le coût salarial en 2015 des mises à disposition contre remboursement, seulement 38 % ont été mis en recouvrement et des créances de 2012 sont toujours recouvrées en 2015.

S'agissant des mises à disposition à titre gratuit, au bénéfice de ministères, d'institution internationales, mais également d'organismes tels que des associations, dont un club de tir, ou un SDIS, le responsable du

programme indique qu'une instruction diffusée en fin d'année 2015, prévoit le réexamen de l'ensemble de ces situations et que, par ailleurs, le ministre a décidé de mettre fin, au plus tard au 30 juin 2016, aux mises à disposition d'associations chargées d'action sociale.

Pour le programme 161- *Sécurité civile*, cinq agents sont mis à la disposition d'administrations ou d'organismes sans donner lieu à remboursement.

2.2 Des dépenses de fonctionnement et d'équipement renforcées

Les crédits de fonctionnement (titre 3) ouverts en loi de finances initiale au titre de la mission se sont élevés à 1 924,5 M€ en autorisations d'engagement et à 1 955,2 M€ en crédits de paiement, respectivement en diminution de 7,5 % par rapport à 2014 et en augmentation de 0,8%.

Ces dépenses, qui s'élèvent à 2,08 Md€ (en CP), représentent la plus grande part (81,5 %) des crédits exécutés, hors rémunérations, de la mission. Ces dépenses, sous l'effet du plan de renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme, composé pour moitié de dépenses de fonctionnement, progressent de près de 4% par rapport à 2014⁵³.

⁵³ De 1 998,3 M€ en 2014 à 2 077,5 M€ en 2015 (données *CHORUS*).

Tableau 16. Suivi de l'exécution des dépenses hors titre 2 du PLAT

En M€	P 152		P 176		Mission (en CP)
	AE	CP	AE	CP	
Montant du PLAT ⁵⁴	78,03	78,03	75,6	75,6	153,6
Exécution	77,9	74,9	85,5	68,1	149
<i>dont dépenses de titre 3⁵⁵</i>	<i>59,2</i>	<i>56,6</i>	<i>33,7</i>	<i>21,3</i>	<i>77,9</i>
Taux d'exécution	99,9%	96%	113% ⁵⁶	90%	93%

Données : responsables de programme

Les engagements de dépense s'établissent à 2 290,3 M€, soit 365 M€ au-dessus du montant prévu en loi de finances initiale, en raison des engagements supplémentaires nécessités par le PLAT (93 M€ en AE) mais surtout suite à l'engagement, par la sécurité civile, du marché de maintenance de ses avions, conclu en août 2015 pour un montant de 210 M€ avec la société SABENA TECHNICS FMI, financé par un report de 180 M€ ainsi que par un abondement de 92,8 M€ en décret d'avance.

2.2.1 Des dépenses de fonctionnement hors plan de lutte contre le terrorisme globalement contenues

En 2014, les dépenses de fonctionnement de la mission exécutées avaient excédé les crédits attribués en loi de finances initiale. En 2015, retraités des dépenses effectuées au titre du plan de lutte contre le terrorisme (78 M€ hors dépenses d'investissement et d'intervention), les crédits exécutés s'établissent à 1 999,6 M€ (en CP), à un montant proche de celui exécuté en 2014, mais supérieur à celui prévu en loi de finances initiale (1 955,1 M€).

Au sein de la mission, la situation n'est pas homogène, trois des programmes présentant des dépenses de fonctionnement, hors celles se rapportant au plan de lutte contre le terrorisme, en diminution par rapport à l'exécution de 2014.

⁵⁴ Ressources attribuées par décret d'avance et dégel.

⁵⁵ Evaluation après déduction des dépenses relevant normalement des titres 5 ou 6 (subvention au FIPD, acquisitions de véhicules, dépenses immobilières ou de SIC immobilisées).

⁵⁶ Nécessitant des redéploiements d'AE au sein du programme en fin de gestion.

Tableau 17. Exécution des crédits de fonctionnement

<i>En CP et en M€</i>	LFI 2015	Exécution 2015	Exécution hors PLAT	Exécution 2014
P 152	1 115,5	1 128,6	1 072	1 097,6
P 176	694,6	786,1	764,8	728,6
P 161	117,5	133,3	133,3	140,4
P 207	27,5	29,5	29,5	31,7
Mission	1 955,1	2 077,5	1 999,6	1 998,3

Données : CHORUS et responsables de programme

Les baisses les plus significatives sont liées à celles des cours du pétrole ou de l'énergie. La sécurité civile indique néanmoins que la diminution du coût du carburant aéronautique résulte d'un trop versé de 2,4 M€ au service des essences des armées en 2014, remboursé en 2015, et que la baisse du coût a été absorbée par l'augmentation, en 2015, de l'activité opérationnelle.

Tableau 18. Dépenses de fonctionnement en diminution

<i>En CP et en M€</i>	Nature	Montant 2014	Montant 2015	Variation
P 152	MCO aéronautique	25,3	19,3	-23,7%
	Carburant	56,6	47	-17%
	Carburéacteur	3,8	3,2	-15,8%
	Energie, fluides	88,4	81,7	-7,6%
	Téléphonie	9,6	9,0	-6,2%
P 176	Subvention ENSP	23,4	19,8	-15,4%
	Reprographie	7,7	6,8	-11%
	Téléphonie	13,3	12,8	-3,8%
	Energie, fluides	42,6	41,5	-2,5%
P 161	Carburant aéronautique	11,6	6,8	-41,4%
	Carburant	1,8	1,6	-11,1%
	Fonctionnement Antares	23,4	21,5	-8,1%

Données : CHORUS

Parmi les dépenses qui augmentent, certaines ne semblent toutefois pas directement dues à la croissance de l'activité opérationnelle en 2015.

Tableau 19. Dépenses de fonctionnement en augmentation

<i>En CP et en M€</i>	Nature	Montant 2014	Montant 2015	Variation
P 152	Entretien casernement	38,3	42,7	11,5%
	Frais de changement de résidence	38,1	41,9	10%
P 176	Affranchissement	4,3	4,8	11,6%
	Frais de représentation	2,4	2,5	4%

Données : CHORUS

2.2.2 Un plan qui compense partiellement les retards d'équipement

Les crédits, hors crédits de rémunération, attribués au titre du plan renforcement de lutte contre le terrorisme ont été affectés à l'amélioration de l'équipement des unités et ou des services spécialisés (SDLP, RAID, GIGN), à des projets informatiques ou technologiques, à l'acquisition de véhicules, d'armes, de munitions ou de protections pour les services

territoriaux, mais également à des subventions ou des travaux immobiliers, notamment pour l'installation de la DGSI sur le site d'Asnières.

Tableau 20. Exécution des crédits hors titre 2 du PLAT (en CP)

<i>En CP en M€</i>	P 152	P 176
<i>Titre 3</i>		
Coûts annexes au recrutement	2,1	4,2
Renforcement SIC	12	6,4
Equipements des unités spécialisées et DGSI	12,3	3,4
Engagement des forces mobiles	20	
Equipement (armes, munitions, protections)	10,2	7,3
<i>Autres titres</i>		
SIC (immobilisations)		3,6
Travaux immobiliers		4,1
Subventions FIPD ⁵⁷ et ville de Paris		20
Véhicules	18,3	19,1
Total	74,9	68,1

Données : Responsables de programme

La Cour, notamment à l'occasion de l'examen de l'exécution budgétaire de 2014, soulignait l'érosion constante des dépenses d'équipement, au risque de peser sur les capacités opérationnelles des services de police et de gendarmerie.

Le PLAT marque une inflexion en ce domaine en mettant à la disposition des unités d'intervention territoriales des moyens mieux adaptés à la menace terroriste mais également aux formes actuelles de grande délinquance.

⁵⁷ FIPD : Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Tableau 21. Equipements acquis dans le cadre du PLAT

<i>En nombre</i>	P 152	P 176
Pistolets mitrailleurs	2 000	
Pistolets automatiques	140	500
Lanceurs de grenades et balles de défense		125
Gilets de protection lourds	2 448	2 370
Gilets de protections légers	1000	
Postes ordinateurs	6 432	
Munitions	20 millions	
Véhicules (<i>dépenses de titre 5</i>) <i>dont véhicules pour les CRS</i>	2 095	625 96

Données : responsables de programme

*

Au total, l'exécution budgétaire du PLAT peut être restituée de la manière suivante.

Tableau 22. Financement et exécution du plan de lutte contre le terrorisme par les programmes 152- Gendarmerie nationale et 176- Police nationale

<i>En M€</i>	Crédits ouverts par DA	Dégel de la réserve	Total du financement du PLAT	Exécution au titre du PLAT	
	AE=CP	AE=CP	AE=CP	AE	CP
P152	35	66,2	101,2	90	86,9
<i>dont titre2</i>	<i>12</i>	<i>11,2</i>	<i>23,2</i>	<i>12*</i>	<i>12*</i>
<i>dont HT2</i>	<i>23</i>	<i>55</i>	<i>78</i>	<i>78</i>	<i>74,9</i>
P176	75,3	14,1	89,4	n.c.	n.c.
<i>dont titre2</i>	<i>13,8</i>	<i>/</i>	<i>13,8</i>	<i>n.c.</i>	<i>n.c.</i>
<i>dont HT2</i>	<i>61,5</i>	<i>14,1</i>	<i>75,6</i>	<i>85,5</i>	<i>68,1</i>
Total	110,3	80,3	190,6	n.c.	n.c.
<i>dont HT2</i>	<i>84,5</i>	<i>69,1</i>	<i>153,6</i>	<i>163,5</i>	<i>143</i>

Données : Cour des comptes et responsables de programme

* : donnée provisoire

n.c. : non communiqué

L'absence de communication, par la police nationale, du montant des crédits de titre 2 consommés dans le cadre du PLAT ne permet pas de dresser un bilan complet de l'exécution des crédits alloués à ce titre. Néanmoins, s'agissant des crédits hors titre 2, ceux-ci ont été consommés à hauteur de 93 % en crédits de paiement et de 106 % en autorisations d'engagement, contraignant les responsables de programme à des réallocations de ressources.

La mise en perspective des crédits supplémentaires attribués par le décret d'avance du 9 avril 2015, des annulations supportées par les programmes ainsi que des crédits exécutés au titre du PLAT montre, au moins pour les dépenses autres que celles de rémunération, qu'une part importante du plan a été financée par les ressources propres des programmes, prélevées, notamment, sur les crédits mis en réserve.

Tableau 23. Incidence réelle du PLAT pour les programmes

152- Gendarmerie nationale et 176- Police nationale

<i>Titre 2</i>	Croissance des emplois prévue en LFI ⁵⁸	Augmentation effective des emplois ⁵⁹	Ecart en ETP	Variation des crédits disponibles ⁶⁰	Crédits PLAT ouverts, nets des annulations ⁶¹
P152	162	244	82	104,5M€	1,2 M€
P176	243	553	310	125,6 M€	2,78 M€
<i>Hors titre2 en CP, en M€</i>	Crédits PLAT attribués par DA	Crédits PLAT nets des annulations*	Montant exécuté	Montant financé par ressources propres**	Part financée par ressources propres**
P152	23 M€	8,5 M€	74,9 M€	66,4 M€	88,6%
P176	61,5 M€	47 M€	68,1 M€	21,1 M€	31%

Données : Cour des comptes et responsables de programme

* : Annulations supportées par les programmes

** : Dont les crédits prélevés sur la réserve

⁵⁸ Avant incidence de la correction de la sur-exécution de 2014 ainsi que des effets du PLAT.

⁵⁹ Schéma d'emplois réalisé.

⁶⁰ Variation 2015/2014 des crédits de titre 2 disponibles, y compris incidence des mouvements intervenus en cours de gestion. Données *CHORUS*.

⁶¹ Crédits ouverts par décret d'avance, nets des annulations intervenues en cours d'année.

2.3 Des dépenses d'intervention maîtrisées

En loi de finances initiale, les crédits d'intervention ouverts au profit de la mission étaient de 165,8 M€ (en CP), en diminution de 3,7 % par rapport à 2014.

En exécution, ces dépenses représentent un peu moins de 7%, soit 176,4 M€, de l'exécution des crédits hors titre 2 de la mission. Elles sont majoritairement supportées par le programme 161- *Sécurité civile* (pour 103,4 M€ en CP). L'exécution, hors incidence du PLAT, est inférieure aux crédits ouverts en loi de finances initiale ainsi qu'à l'exécution de 2014.

Tableau 24. Exécution des crédits d'intervention de la mission

<i>En CP en M€</i>	Exécution 2015	Exécution 2015 hors PLAT	LFI pour 2015	Exécution 2014
P 152	8,8	8,8	9,2	11,2
P 176	55,6	35,6	41,4	40,3
P 161	103,4	103,4	104,6	106
P 207	8,7	8,7	10,6	9
Mission	176,4	156,6	165,8	166,5

Données : CHORUS et responsables de programme

Pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, ces dépenses sont composées à près de 90 % de subventions aux collectivités territoriales qui financent des opérations de construction de casernement. Les subventions versées sont en diminution de 2,2 M€ (en CP) par rapport à 2014, traduisant des retards dans la livraison de ces casernements.

La croissance des dépenses de titre 6 du programme 176- *Police nationale*, est imputable à hauteur de 19,8 M€ à la subvention versée, dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)⁶² ainsi qu'à la contribution, pour 0,2 M€, au plan de vidéo-protection de la ville de Paris. Corrigées de ces montants, les dépenses d'intervention du programme sont inférieures à celles prévues en loi de finances initiale (35,6 M€ en CP, pour 41,4 M€ prévus en LFI). Néanmoins, ces dépenses auraient dues être majorées du montant d'une subvention versée à la

⁶² Créé par une loi du 5 mars 2007, le FIPD est destiné à financer des actions réalisées dans le cadre de la contractualisation de la politique de la ville entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que des plans de prévention de la délinquance.

fédération sportive de la police nationale (FSPN), irrégulièrement comptabilisée en dépense de fonctionnement (titre 3) pour 3,8 M€⁶³.

S'agissant du programme 161- *Sécurité civile*, les dépenses d'intervention, qui regroupent principalement la subvention au budget spécial de la ville de Paris au titre du financement de la BSPP (80,36 M€ en CP), la contribution au régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (11,7 M€), la subvention de fonctionnement versée à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) pour 4,6 M€, les sommes attribuées aux SDIS au titre du fonds d'aide à l'investissement (FAI) pour 2,19 M€, ainsi que les remboursements aux SDIS au titre des colonnes de renfort (1,6 M€), sont en légère diminution en exécution (103,4 M€) par rapport à 2014 (106 M€) malgré une activité opérationnelle soutenue⁶⁴. Par ailleurs, l'écart, de l'ordre de 5 M€, constaté chaque année depuis 2012 entre les crédits engagés et ceux exécutés, supérieurs, s'explique par la fermeture progressive du fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI), qui n'est plus doté qu'en crédits de paiement.

Les dépenses de titre 6 du programme 207- *Sécurité et éducation routières*, sont en légère diminution, de 8,97 M€ en 2014 à 8,7 M€ en 2015, essentiellement en raison de la baisse des taux d'intérêt, aux deuxième et troisième trimestres 2015, des prêts subventionnés dans le cadre du dispositif du « permis de conduire à un euro par jour ».

S'agissant de la lutte contre la fraude en matière de dépenses « de guichet », comme le « permis de conduire à un euro par jour » ou l'indemnisation des colonnes de renfort des SDIS, les responsables des programmes concernés n'indiquent pas piloter et superviser de dispositifs de contrôle interne conformes aux normes.

2.4 Des dépenses d'investissement en hausse

Les crédits d'investissement de la mission ouverts en loi de finances initiale s'établissent à 345,6 M€ en autorisations d'engagement et à 364,5 M€ en crédits de paiement, en augmentation de 3,5 % (en CP) par rapport à 2014.

⁶³ Cette imputation devrait être rectifiée en 2016.

⁶⁴ Notamment en raison d'une superficie de feux de forêt supérieure à 2014, d'évènements comme les attentats ou le crash de l'avion de la compagnie *Germanwings* ainsi que la crise des migrants. A ce dernier titre, une subvention exceptionnelle de 0,8M€ a ainsi été versée à ce titre au SDIS du Pas-de-Calais.

Les engagements s'élèvent à 322,3 M€ et les crédits exécutés à 290,9 M€, soit 12,6% (en CP) des crédits hors rémunération exécutés en 2015.

Les taux d'exécution progressent⁶⁵. Ils s'établissent à plus de 90% des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale et à 80 % des crédits de paiement. L'exécution augmente de 60 % en autorisations d'engagement et de 14 % en crédits de paiement par rapport à 2014, sous l'effet de la poursuite de projets informatiques ou immobiliers d'ampleur ainsi que du PLAT.

Tableau 25. Exécution des crédits d'investissement

<i>En M€</i>	Exécution 2014		LFI		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 152	57,55	108,38	126,62	84,55	102,0	101,30
P 176	118,69	130,11	181,62	235,75	185,76	168,17
P 161	22,82	13,37	34,10	40,93	32,95	20,0
P 207	1,83	2,42	3,3	3,3	1,61	1,43
Mission	200,89	254,28	346,64	364,53	322,32	290,9

Données : CHORUS

⁶⁵ L'écart entre le montant des AE ouvertes en LFI et celles consommées était de 17,4% en 2014, il n'est que de 7,5 % en 2015. Pour les CP, l'écart est de 20% en 2015, alors qu'il était de 27,8% en 2014.

La sous-exécution résiduelle peut être attribuée à la fois aux retards de certains projets, aux imprécisions de comptabilisations de certaines dépenses (cf. *infra*), ainsi qu'à la pratique, déjà relevée par la Cour à l'issue des exercices 2013 comme 2014, consistant, comme l'indique la DGPN⁶⁶, à imputer en dépenses de fonctionnement (titre 3) une partie des dépenses de projets initialement budgétées en investissement (titre 5). La DGSCGC justifie cette pratique par « *la volonté d'afficher auprès des parlementaires et des collectivités territoriales [...] l'effort d'investissement consenti* ». Toutefois, dans cette situation, l'information délivrée à la représentation nationale n'est pas conforme aux dispositions de la LOLF. La Cour rappelle que la correcte imputation comptable, qui relève de la régularité, doit nécessairement s'accompagner d'une programmation sincère et respectueuse de la distinction entre les différents titres.

2.4.1 Dans la gendarmerie comme dans la police, les dépenses de réhabilitation immobilière et d'acquisition de véhicules privilégiées

2.4.1.1 La gendarmerie nationale

Les crédits ouverts en titre 5 en loi de finances initiale au profit du programme 152- *Gendarmerie nationale*, sont en augmentation de plus de 230 % en autorisations d'engagement, essentiellement pour financer des travaux d'ampleur de rénovation du parc immobilier, et en diminution de 28 % en crédits de paiement. Les crédits ouverts au titre du PLAT par le décret d'avance du 9 avril 2015, dont 1,5 M€ étaient destinés à l'acquisition de véhicules⁶⁷, ne modifient pas ces proportions.

⁶⁶ Le responsable de programme indique que « *certaines opérations d'investissement immobilier sont entièrement budgétées en T5 dans la nomenclature par activités du programme bien qu'elles connaissent, lors de l'exécution, une imputation partiellement en T3. La nomenclature du P176, et la nécessité de limiter le nombre d'activités, ne permet pas de dupliquer toutes les activités correspondantes pour faire une programmation en T3 et en T5 sur toutes ces opérations d'investissement immobilier. De plus, sur une opération d'investissement importante, il est extrêmement délicat de prévoir de manière précise ex ante le montant qui sera consacré à des dépenses qui seront in fine imputées en T3 et celui qui sera consacré à des dépenses in fine imputées en T5. [...] Cette pratique ne contrevient [pas aux] dispositions de la LOLF, qui [prévoient] l'entière fongibilité des crédits [autres que ceux de rémunération]* ».

⁶⁷ Donnée DEPAFI.

Tableau 26. P152 : Exécution des dépenses d'investissement

<i>En M€</i>	AE	CP
LFI 2014	53,92	117,66
LFI 2015	126,62	84,55
Décret d'avance du 9 avril 2015 ⁶⁸	1,49	1,49
Exécution 2015	102,00	101,30
% d'exécution des crédits ouverts	79,6%	117,7%

Données : CHORUS

Le taux d'exécution s'établit à près de 80 % en autorisations d'engagement et dépasse 110% en crédits de paiement.

La fraction la plus importante (45,6 % des CP) des crédits exécutés est affectée au parc automobile, permettant d'en atténuer légèrement le vieillissement : 2 095 véhicules, représentant 8% de la flotte ont été acquis dans le cadre du PLAT. Les crédits immobiliers sont affectés, conformément au plan d'urgence pour 2015-2017, à la rénovation de logements ainsi qu'à des opérations de mise aux normes ou de réhabilitation de casernes, comme celle de Melun. En raison de retards dans la passation de marchés de travaux, deux opérations significatives (pour 2,2 M€) sises à Fort-de-France et à Colmar sont reportées sur 2016.

Tableau 27. P152 : Répartition des dépenses d'investissement

<i>En M€</i>	AE	CP	% (en CP)
Titre 5	102,00	101,30	
Dont :			
Véhicules	44,12	46,20	45,6 %
Maintenance immobilière et AOT	34,1	29,51	29,1%
Informatique, télécommunications, licences, équipements PTS	10,50	15,60	15,4%
Constructions	13,6	8,40	8,3%

Données : CHORUS

2.4.1.2 La police nationale

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale au profit du programme 176- *Police nationale*, 181,6 M€ en autorisations d'engagement et 235,7 M€ en crédits de paiement, sont en augmentation, respectivement, de 13 % et de 22 % par rapport à 2014. Ils sont majorés de ceux ouverts au titre du PLAT par le décret d'avance du 9 avril 2015, à

⁶⁸ Montant estimé à partir de l'affectation des crédits demandés par décret d'avance.

hauteur de 6,5 M€ pour l'acquisition de véhicules et de 5,4 M€ pour des travaux immobiliers⁶⁹. Leur taux d'exécution s'élève à 96 % pour les autorisations d'engagement et à près de 68 % pour les crédits de paiement.

Tableau 28. P176 : Exécution des dépenses d'investissement

<i>En M€</i>	AE	CP
LFI 2014	160,35	192,86
LFI 2015	181,62	235,75
Décret d'avance du 9 avril 2015 ⁷⁰	11,8	11,9
Exécution 2015	185,76	168,17
% d'exécution des crédits ouverts	96,2%	67,9%

Données : CHORUS

Des opérations immobilières d'ampleur comme la restructuration du cantonnement de CRS de Chevilly-Larue (33,5 M€ en AE) ou le relogement de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris sur la ZAC Batignolles (6 M€ en AE et 31,5 M€ en CP en 2015)⁷¹ ont été engagées ou poursuivies. Par ailleurs, 23,65 M€ d'autorisations d'engagement (et 10,07 M€ en crédits de paiement) sont consacrées à la modernisation des fichiers informatiques et des systèmes d'information et de communication, notamment du réseau numérique ACROPOL (4,6 M€ en AE et 5,1 M€ en CP) et 625 véhicules ont été commandés dans le cadre du PLAT, dont 96 au profit des unités de CRS.

⁶⁹ Données DEPAFI.

⁷⁰ Montant estimé à partir de l'affectation des crédits demandés par décret d'avance.

⁷¹ Le relogement de la PJPP sur la ZAC Batignolles prend la forme d'un marché de CRAEM (conception, réalisation, aménagement, entretien et maintenance), composé de sept tranches, attribué en décembre 2012 au groupe VINCI pour un montant total de 134,8 M€.

Tableau 29. P176 : Répartition des dépenses d'investissement

<i>En M€</i>	AE	CP	% (en CP)
Titre 5	185,76	168,17	
Dont :			
Constructions, relocalisation PJPP et AOT	55,28	57,14	34%
Véhicules	44,45	37,99	22,6%
Maintenance	56,90	35,85	21,3%
Informatique, télécommunications, licences, équipements PTS	25,18	31,87	18,9%

Données : CHORUS

2.4.2 Des investissements de la sécurité civile qui progressent

Le programme 161- *Sécurité civile*, a été doté en loi de finances initiale de crédits d'investissement en hausse par rapport à 2014. La progression est de 35% pour les autorisations d'engagement et de 9% pour les crédits de paiement. Les crédits disponibles sont majorés de reports, notamment d'AENE, significatifs. Les taux d'exécution des crédits ouverts en loi de finances progressent par rapport à 2014⁷², même si celui des crédits de paiement reste d'un niveau insuffisant.

Tableau 30. P161 : Exécution des dépenses d'investissement

<i>En M€</i>	AE	CP
LFI 2014	25,15	37,66
LFI 2015	34,10	40,93
Exécution 2015	32,95	20,00
% d'exécution des crédits ouverts en LFI	96,6%	48,9%

Données : CHORUS

Les travaux immobiliers des centres de déminage, dont l'urgence était avérée, ont été relancés. Les crédits de paiement exécutés au titre du système d'alerte et d'information des populations (SAIP), pour 8,65 M€, sont supérieurs à ceux programmés (6 M€) et ont permis d'apurer des restes à payer. Toutefois, le projet de réseau numérique de transmission (Antarès) connaît des retards, en raison de difficultés du prestataire : les autorisations d'engagement programmées pour ce projet ne sont consommées qu'à hauteur de 70 % et les crédits de paiement, de 51%.

⁷² En 2014, le taux de consommation des AE disponibles était de moins de 30%. Il s'élevait à 35% pour les CP.

Enfin, le projet de déménagement de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) de Marignane à Nîmes (13,2 M€ engagés en 2015) affiche d'ores et déjà, à l'échéance 2018, un dépassement de 1,4 M€ des coûts immobiliers, initialement évalués à 16,8 M€. En raison de ce montant, inférieur au seuil de 20 M€ hors taxes prévu par le décret n°2013-1211, le projet n'a pas fait l'objet d'une déclaration auprès du commissariat général à l'investissement.

Tableau 31. P161 : Répartition des dépenses d'investissement

<i>En M€</i>	AE	CP	% (en CP)
Titre 5	32,95	20,00	
Dont :			
SAIP	8,30	8,66	43,3%
ANTARES	5,14	3,56	17,8%
Véhicules	1,44	2,90	14,5%
Immobilier de la BASC	13,20	1,75	8,7%

Données : CHORUS

2.4.3 Les centres d'examen, principal investissement de la sécurité routière

Les dépenses d'investissement de ce programme sont, pour leur majorité, affectées à la construction et à l'entretien des centres d'examen du permis de conduire et de leurs pistes.

Tableau 32. P207 : Répartition des dépenses d'investissement

<i>En M€</i>	AE	CP	% (en CP)
Titre 5	3,49	3,25	
Dont :			
Centres d'examen du permis de conduire	2,28	1,78	54,8%

Données : CHORUS

2.5 Des subventions aux opérateurs en diminution

Deux opérateurs, l'école nationale supérieure de police (ENSP) et l'institut national de la police scientifique (INPS) ainsi qu'un établissement public⁷³, l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) concourent à la réalisation des objectifs de la mission. Les deux premiers sont financés par le programme 176- *Police nationale*, l'ENSOSP par le programme 161 – *Sécurité civile*.

Parmi ces organismes, l'ENSP et l'ENSOSP sont soumis à un plafond d'emplois⁷⁴. Ceux-ci sont respectés. Les effectifs de l'INPS, en croissance par rapport à 2014⁷⁵, ainsi que la masse salariale correspondante sont supportés par le programme 176- *Police nationale*.

Tableau 33. Exécution des plafonds d'emplois

<i>En ETPT</i>	Exécution 2014	Plafond 2015	Exécution 2015
ENSP	281,3	272	243,3
ENSOSP	176	199	184

Données : responsables de programmes

Le budget alloué à ces organismes diminue de 6 % par rapport à 2014, de 38,9 M€ à 36,6 M€.

Tableau 34. Subventions attribuées

<i>En M€</i>	2014	2015
ENSP	23,4	19,8
INPS	8,3	9,4 ⁷⁶
ENSOSP	7,2	7,4 ⁷⁷

Données : CHORUS

⁷³ Qui n'est pas classé parmi les opérateurs de l'Etat.

⁷⁴ Pour l'ENSP, qui relève de la catégorie des opérateurs, le plafond d'emplois est fixé en loi de finances. Pour l'ENSOSP, le plafond d'emplois résulte d'une délibération du conseil d'administration.

⁷⁵ Au PAP 2015 de la mission, les effectifs de l'INPS progressent de 676 à 730 ETPT.

⁷⁶ Y compris une subvention d'investissement de 1,4 M€.

⁷⁷ Y compris la dotation financière au titre du remboursement du capital de l'emprunt souscrit par l'établissement : 2,8 M€ (2,4 M€ en 2014).

Au titre de la régulation financière et des efforts de maîtrise des coûts, le montant de la subvention pour charges de service public prévue en programmation au profit de l'ENSP (22,6 M€) a été réduite de 2,8 M€ et il a été procédé, en début d'année 2015 à un prélèvement de 2 M€ sur la trésorerie de l'INPS. Néanmoins, en raison de l'importante mise à contribution de cet opérateur suite aux attentats de janvier et de novembre 2015 au titre desquels 3 300 prélèvements biologiques ou génétiques ont été effectués, celui-ci a bénéficié d'une subvention d'investissement de 1,43 M€.

Comme au cours des exercices précédents, l'ENSOSP a bénéficié, en complément d'une subvention de fonctionnement de 4,6 M€, d'une dotation de 2,8 M€ pour le remboursement du capital de l'emprunt contracté pour la construction de ses bâtiments, comptabilisée en titre 7 (dépenses d'opérations financières).

2.6 Des dépenses fiscales et sociales toujours incomplètement répertoriées et évaluées

Quatre dépenses fiscales sont répertoriées au projet annuel de performance de la mission *Sécurités*. Leur montant global, évalué à 93 M€, représente 0,5% du budget de la mission⁷⁸.

Ce montant a progressé de près de 40% depuis 2013, essentiellement sous l'effet du relèvement du taux de l'impôt sur les revenus et d'une assiette actualisée. En 2015, la dépense fiscale devrait être supérieure à celle de 2014 en raison de la mobilisation plus importante des réservistes de la gendarmerie et de la police nationales dont la dépense de rémunérations augmente de 52 M€ à 68 M€⁷⁹.

⁷⁸ Evalué à partir des crédits exécutés (en CP).

⁷⁹ A raison de 20,9 M€ au titre de la réserve civile de la police nationale et de 47,3 M€ au titre des réservistes de la gendarmerie nationale, dont le nombre de jours réalisés par ces derniers a progressé de 468 000 jours en 2014 à 540 000 jours en 2015.

Tableau 35. Evolution des dépenses fiscales de la mission Sécurité

	Nature	N° de dépense	Fondement	2013	2014	2015
P 176 et P152	Exonération de droits de mutation des successions des personnels décédés dans l'accomplissement de leur mission	520 122	CGI art.796-I-9°	ns ⁸⁰	ns	ns
P161		520 116	CGI art.796-I-8°	ns	ns	ns
P152	Exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat	120 127	CGI art. 81-17°	30 M€	34 M€	41M€
P161	Exonération d'impôt sur les revenus des vacances et des avantages retraites servies aux sapeurs-pompiers volontaires	120 123	CGI art 81-29	45 M€	50 M€	53 M€
Total				75 M€	84 M€	93 M€

Source : Projets annuels de performances 2013 à 2015 de la mission Sécurité

La dépense fiscale constituée par l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes de la gendarmerie nationale appelle deux observations.

D'une part, la Cour rappelle, de manière constante⁸¹, que cette exonération, qui serait fondée sur une décision ministérielle du 11 janvier 2004, est dépourvue de base légale⁸² et demande qu'il soit remédié à cette exonération de fait.

D'autre part, la dépense fiscale, présentée dans le projet annuel de performances du programme 152- *Gendarmerie nationale*, sous le numéro 120 127 pour un montant de 41 M€⁸³ en 2015, apparaît inexactement évaluée. En effet, selon les éléments communiqués par la

⁸⁰ non significatif (inférieur à 0,5M€)

⁸¹ Voir la communication du Procureur général près la Cour des comptes du 22 juillet 2013, sous la référence 13/044/CPG66723, au ministre de l'économie et des finances, au ministre chargé du budget et au ministre de l'intérieur.

⁸² L'article 81-17° du CGI, évoqué dans le PAP comme fondement juridique de cette exonération, ne vise pas les rémunérations versées aux réservistes.

⁸³ Montant cité au projet annuel de performance pour 2015 du programme 152- *Gendarmerie nationale*.

direction de la législation fiscale (DLF), l'assiette de celle-ci ne comprend pas les indemnités versées aux réservistes de la gendarmerie⁸⁴.

Le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, est donc invité à transmettre à la direction du budget ainsi qu'à la direction générale des finances publiques (DGFIP) les éléments permettant l'évaluation de cette dépense fiscale.

Par ailleurs, la présentation des dépenses fiscales figurant dans les projets annuels de performance des programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*, est incomplète. Celle-ci ne comprend ni l'exonération de fait d'impôt sur les revenus des indemnités et vacations versées aux réservistes civils de la police (21 M€ versés en 2015) ainsi que des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) versées aux forces mobiles de sécurité (74 M€ versés en 2015⁸⁵) ni l'exonération d'impôt sur les revenus, fondée sur les dispositions de l'article 81. A-II du code général des impôts, des indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (6,5 M€ versés en 2014⁸⁶).

Enfin, si l'exonération des cotisations sociales des indemnités et des avantages retraite de sapeurs-pompiers volontaires figure effectivement dans le document de présentation des mesures d'exonération de cotisations annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)⁸⁷, sans toutefois être évaluée, bien que la DGSCGC, comme le ministère du budget, disposent des données financières permettant d'en déterminer l'assiette, et donc le coût, tel n'est pas le cas de l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les IJAT versées aux forces mobiles de sécurité. L'administration est donc invitée, conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019⁸⁸, à compléter ces documents.

⁸⁴ Selon la DLF, l'assiette de la dépense fiscale n°120 127 est composée du « *montant des indemnités aux réservistes (sans gendarmerie), aux volontaires du service civique, aux volontaires internationaux en entreprise, aux volontaires internationaux pour l'administration, aux volontaires de solidarité internationale* ».

⁸⁵ A raison de 42,8 M€ versés aux gendarmes mobiles et de 31,6 M€ aux CRS.

⁸⁶ Source : Système d'information *PSIDI*.

⁸⁷ Annexe 5 au PLFSS pour 2015, relative à la « présentation des mesures d'exonération des cotisations et contributions et leurs compensations ».

⁸⁸ Article 20 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 Une qualité d'exécution perfectible

A l'occasion de l'examen de l'exécution budgétaire 2014, la Cour avait appelé l'attention sur les écarts pouvant exister entre les états de référence de comptabilité budgétaire issus de l'application *CHORUS* et les données de pilotage restituées par les responsables de programme, dans le cadre de l'élaboration de la NEB. Des différences perdurent, notamment dans la comptabilisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Tableau 36. Ecart entre les données *CHORUS* et les données du programme 152- Gendarmerie nationale

En M€		Programme 152- Gendarmerie nationale	
		AE	CP
Données CHORUS	Titre 3	1143,25	1128,6
	Titre 5	102	101,3
Données du programme	Titre 3	1126,2	1121,9
	Titre 5	120,2	108,99
Variation Programme / CHORUS	Titre 3	98,5%	99,4%
	Titre 5	117,8%	107,6%

Données : CHORUS et responsables de programme

Le responsable du programme 176- *Police nationale*, indique que la nécessité de « limiter le nombre d'activités [dans la nomenclature] ne permet pas de dupliquer toutes les activités correspondantes ». Ainsi, un certain nombre de dépenses présentant le caractère de dépenses d'investissement sont comptabilisées en dépenses de fonctionnement (titre 3). Tel est le cas en 2015, notamment, des dépenses exposées à l'occasion des travaux de reconstruction de l'hôtel de police du 13^{ème} arrondissement de Paris, comptabilisés en titre 3 pour 1,54 M€ (en CP), bien que susceptibles de constituer des dépenses d'investissement.

Ces pratiques, qui peuvent également résulter d'une insuffisante qualité des travaux d'imputation comptable de la dépense, appellent des corrections ou une mise en cohérence des référentiels budgétaires des programmes concernés.

La qualité de l'exécution budgétaire pourrait également être améliorée par une imputation plus rigoureuse de certaines dépenses.

Deux subventions attribuées, l'une, à la fédération sportive de la police nationale (FSPN) pour un montant de 3,79 M€, l'autre, à l'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA)⁸⁹ pour un montant de 0,5 M€, ont été imputées en dépenses de fonctionnement, respectivement, du programme 176- *Police nationale*, et du programme 152- *Gendarmerie nationale*, alors qu'elles auraient dues être comptabilisées en dépenses d'intervention (titre 6). La DGPN indique que l'erreur concernant la FNSP devrait être corrigée en 2016.

Enfin, l'imputation budgétaire des frais médicaux ou paramédicaux résultant d'accidents liés au service, acquittés directement par l'administration à des praticiens ou à des structures médicales, doit être corrigée. En effet, si le plan comptable de l'Etat prévoit que sont comptabilisées en prestations sociales et allocations diverses (titre 2), les dépenses directement liées à un accident du travail, celles-ci s'entendent⁹⁰ des remboursements d'honoraires et de frais médicaux auxquels à droit le fonctionnaire au sens du 2° de l'article 34 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Ces modalités ne s'appliquent donc pas aux dépenses payées directement par l'administration au prestataire et qui doivent être comptabilisées en dépenses de fonctionnement (titre 3). Ces modalités de comptabilisation sont rappelées par le référentiel de comptabilité budgétaire qui précise que les dépenses liées aux accidents et aux maladies professionnelles⁹¹ ne sont comptabilisées en titre 2 que lorsqu'elles consistent en des prestations versées directement par l'Etat à ses agents. Les dépenses concernées, irrégulièrement comptabilisées en titre 2, s'élèvent à 12,8 M€ en 2015 pour le programme 176- *Police nationale*⁹².

3.2 La soutenabilité budgétaire

Les restes à payer de la mission progressent de près de 17 % par rapport à 2014, notamment en raison de l'engagement, pour une durée de sept années, du marché de maintenance des avions de la sécurité civile

⁸⁹ L'AGIRA est chargée d'organiser la recherche de contrats d'assurance vie non réclamés en cas de décès du souscripteur.

⁹⁰ Selon le plan comptable de l'Etat.

⁹¹ Compte n°64685 du plan comptable de l'Etat.

⁹² Le programme 161- *Sécurité civile*, est également concerné par des erreurs de même nature, mais pour des montants moindres (0,04 M€ en 2015).

(210 M€ en AE). Corrigée de ce montant, la progression n'est que de 1,8%.

Tableau 37. Restes à payer en fin d'exercice

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2014	589,4	727,0	101,2	7,5	1425,1
2015	596,6	733,7	323,5	7,3	1661,1
Progression 2014 - 2015					16,6%

Données : CBCM ministère de l'intérieur et CBCM MEDDE

Le montant des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) de la mission diminue de près de 19% pour s'établir à 119 M€.

Tableau 38. Montant des AENE en fin d'exercice

En M€	P 152	P 176	P161	P 207	Mission
2014	17,1	78,13	50,7	1,2	147,1
2015	20,5	59,1	38,4	1,2	119,2

Données : CBCM ministère de l'intérieur et CBCM MEDDE

L'accumulation des heures récupérables des policiers constitue une source de risques budgétaires non négligeable. Au 31 décembre 2014, le stock d'heures récupérables s'établissait à 17,2 millions d'heures et 20,5 M€ ont été versés au titre de celles indemnisées. Néanmoins, même si les heures stockées ne donnent normalement plus lieu à indemnisation⁹³, comme cela avait pu être le cas en 2011 ou en 2012⁹⁴, la règle générale consistant en l'attribution de repos compensateurs, elles pèsent d'autant sur la disponibilité des personnels ou sur les départs à la retraite.

L'administration évalue le stock d'heures supplémentaires non récupérées des personnels de la police au 31 décembre 2015 à un volume compris entre 18,6 et 19 millions d'heures, sans préciser les mesures qu'elle envisage de mettre en œuvre pour leur résorption ainsi que leur coût. Elle indique néanmoins comptabiliser une provision pour charges.

Egalement, 13 000 contentieux liés aux conditions géographiques d'attribution de l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) restent pendants. Comparativement, le coût total des 54 200 régularisations intervenues sur la période 2007 à 2015, liées aux critères catégoriels d'attribution, s'élève à 141,8 M€.

⁹³ Sauf pour les CRS.

⁹⁴ En 2011 et 2012, une partie des heures récupérables a été indemnisée en l'absence de base réglementaire. Les montants versés se sont élevés globalement à 31,8 M€ en 2011 et à 32,9 M€ en 2012.

Enfin, 286 recrutements de policiers effectués au titre du PLAT sont intervenus en fin d'année, reportant sur 2016 leur coût budgétaire complet.

3.3 La démarche de performance

Les indicateurs de performance de la mission pour 2015 ont été définis antérieurement aux événements du début de l'année 2015. Aucun ne retrace spécifiquement les inflexions apportées à la politique de sécurité intérieure. Une évolution de ceux-ci n'est pas à exclure pour rendre compte des nouveaux enjeux. D'ores et déjà, la lutte contre le terrorisme figure parmi les priorités stratégiques de la mission mentionnées au projet annuel de performances pour 2016. La démarche de recensement et d'analyse des risques ministériels, relancée début 2015 au sein du ministère de l'intérieur, pourrait utilement alimenter cette évolution, qui devra néanmoins préserver une certaine stabilité des indicateurs.

3.3.1 Simplification et convergence de la maquette de performance

Dans le cadre de la rationalisation du suivi de la performance, le nombre d'indicateurs de la mission est ramené, en 2015, de 57 à 49. Certains indicateurs de moyens sont supprimés, d'autres, tels que ceux relatifs à « l'indice d'engagement des forces mobiles en prévention de proximité » ou au « nombre de jours de déplacements longue distance » sont harmonisés entre les programmes 152- *Gendarmerie nationale*, et 176- *Police nationale*.

Tableau 39. Evolution de la maquette de performance de la mission *Sécurités* entre 2014 et 2015

		P 152	P 176	P 161	P 207	Total
2015	Nombre d'objectifs de performance	6	5	5	2	18
	Nombre d'indicateurs	20	16	9	4	49
2014	Nombre d'objectifs de performance	7	5	9	2	23
	Nombre d'indicateurs	22	19	11	5	57

Données : PAP 2014 et 2015

Le projet annuel de performances pour 2016 poursuit cette simplification en regroupant sous quatre indicateurs de mission communs à la gendarmerie et à la police nationales, les performances attendues au regard des objectifs les plus représentatifs.

3.3.2 Des performances contrastées

Il n'est pas constaté d'évolution corrélée systématique entre le renforcement des moyens humains, matériels ou juridiques résultant des différentes lois ou plans d'action mis en œuvre en 2015 et la performance.

Ainsi, si le nombre de crimes ou délits en matière d'atteinte aux biens constatés diminue tant pour le programme 152- *Gendarmerie nationale*, que pour le programme 176- *Police nationale*, le nombre de cambriolages augmente en zone police.

Tableau 40. Indicateurs représentatifs de la mission en progrès

Prog.	N°	Nature	Réalisé en 2014	Objectif 2015	Réalisé en 2015
152	1.1	Evolution du nombre de victimes de violences physiques non crapuleuses et de violences sexuelles	6,6 %	Suivi	4,1%
	1.2	Evolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteinte aux biens constatés	1,1%	↓	-2%
		Evolution du nombre de cambriolages	-5,1%	↓	-1,5%
	2.1	Taux d'élucidation des vols avec violences	25,1%	↑	25,4%
		Taux d'élucidation des cambriolages	14,8 %	↑	15 %
176	1.1	Evolution du nombre de violences physiques crapuleuses	-8,7%	↓	-8,4%
	1.2	Evolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteinte aux biens constatés	-1%	↓	-3%
	4.1	Nombre de tués en zone police	1 001	↓	988
161	4.1	Taux d'utilisation de la réserve nationale par les SDIS		50 %	77%

Données : RAP 2014, PAP 2015 et responsables de programme

Les événements de 2015 ont même pu avoir une incidence négative non anticipée sur certains indicateurs : La régression du taux d'élucidation des homicides est ainsi, notamment, due à des modalités de décompte inadaptées. En effet, la DGPN indique que, pour que les faits soient considérés comme élucidés, leurs auteurs doivent avoir été entendus. Le décès de ces derniers conduit donc à comptabiliser statistiquement les homicides résultant des attentats comme étant non élucidés⁹⁵.

⁹⁵ L'administration indique qu'un groupe de travail a été mis en place afin de faire évoluer ces modalités de suivi statistique.

Tableau 41. Indicateurs représentatifs de la mission dont l'objectif n'est pas atteint

Prog.	N°	Nature	Réalisé en 2014	Objectif 2015	Réalisé en 2015
152	1.1	Evolution du nombre de violences physiques crapuleuses	0,8%	↓	0%
	2.1	Taux d'élucidation des homicides	92,1%	↑	82,6%
	4.1	Nombre de tués en zone gendarmerie	2 549	≤ 2 319	2 623
176	1.2	Evolution du nombre de cambriolages	1%	↓	3,2%
	2.1	Taux d'élucidation des homicides	81,6%	↑	67%*
		Taux d'élucidation des vols avec violences	12,3%	↑	10,8%
		Taux d'élucidation des cambriolages	10,4%	↑	10,4%
161	1.1	Pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares	94%	96%	93,5%
	2.1	Taux de disponibilité des hélicoptères par flotte en base		95%	93,5%
	3.1	Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes	9%	-10%	6,9%
207	1.1	Nombre annuel de tués en France		3 140	Dépassement*

Données : RAP 2014, PAP 2015 et responsables de programme

(*) : Donnée provisoire

L'augmentation du nombre de tués sur les routes (+2,4%) résulte, selon la DSER, de la conjugaison de l'augmentation du trafic en raison de la baisse du prix des carburants ainsi que d'une moindre fréquentation des transports publics suite aux attentats, de l'augmentation de la vitesse résultant d'une accoutumance à la présence des radars automatiques ainsi que de la présence plus importante des facteurs alcool⁹⁶ ou stupéfiants dans les causes d'accidents mortels.

En matière de lutte contre les feux de forêt, la croissance de la part des feux de forêt qui excèdent 5 hectares est la conséquence, selon la DGSCGC, d'une proportion plus importante d'incendies situés hors de la zone méditerranéenne (7 500 hectares des feux hors de cette zone en 2015, pour 3 100 hectares de feux au sein de celle-ci), imposant de pré-

⁹⁶ L'augmentation du facteur « alcool » parmi les causes d'accidents mortels résulte également de la prise en compte, en 2015, pour l'appréciation de ce critère, des conducteurs dont le taux d'alcoolémie se situe entre 0,2 gr/l et 0,5 gr/l.

positionner davantage de moyens hors de cette zone, entraînant une augmentation des surfaces unitaires brûlées dans les départements méditerranéens. Cette évolution de la répartition géographique des feux de forêt, observée depuis plusieurs années, confirme la nécessité de réexaminer l'implantation des moyens ainsi que, pour mesurer leur efficacité, de faire évoluer, comme le recommande la Cour, le périmètre de référence de l'indicateur, actuellement limité aux seuls départements méditerranéens.

Enfin, s'agissant de l'évolution, non conforme aux objectifs, du stock de munitions anciennes collectées, la DGSCGC indique que celle-ci est la conséquence de la fermeture, durant l'été 2013, du camp militaire de Canjuers (Var), utilisé pour la destruction de certaines de ces munitions.

3.3.3 Le renouvellement de la démarche

Depuis 2014, les directions générales du ministère ont entrepris de cartographier avec l'appui méthodologique de la mission ministérielle d'audit interne les risques susceptibles de porter atteinte à la réalisation de leurs objectifs stratégiques. La démarche a été accélérée en 2015. A terme, la gestion de ces risques devrait être considérée comme une composante de l'activité des directeurs généraux et leur suivi, et figurer parmi les objectifs mentionnés dans les lettres de mission⁹⁷ des directeurs du ministère.

La définition des indicateurs adéquats devrait être l'occasion d'une réflexion sur leur convergence avec ceux du projet annuel de performance, voire sur la substitution à ceux d'entre eux qui présentent encore un caractère descriptif ou qui contribuent insuffisamment au pilotage de la mission.

⁹⁷ Disposition arrêtée lors du comité ministériel d'audit interne du ministère de l'intérieur du 7 avril 2015.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

Au titre de l'examen de la gestion budgétaire de la mission *Sécurités* pour 2014, la Cour a formulé six recommandations principales :

1. *veiller, sous plafond d'emplois, en programmation et sur moyenne période, à la maîtrise des dépenses du titre 2, de façon à respecter le schéma d'emplois et à éviter tout effet d'éviction des dépenses hors titre 2 ;*

2. *établir la programmation des crédits en loi de finances initiale en fonction des besoins connus et prévisibles, afin d'éviter les sous-budgétisations en titre 3 et le report des investissements pour financer le fonctionnement courant, et de destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion ;*

3. *mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes ;*

4. *donner une base juridique aux dépenses fiscales relatives aux indemnités des réservistes et aux indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) ; les détailler dans les documents budgétaires ainsi que les indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX) ;*

5. *intégrer dans la programmation du programme 176-Police nationale, les crédits relatifs aux frais de fourrière ;*

6. *pour le programme 161- Sécurité civile, mieux estimer les coûts opérationnels selon la nature et l'ampleur des sinistres et utiliser cette évaluation tant pour la programmation budgétaire que pour la maîtrise de son exécution.*

S'agissant de la première recommandation, il est constaté, certes dans un contexte budgétaire favorable, que le schéma d'emplois de la mission *Sécurités* a été respecté, qu'aucun programme n'a procédé à des dépassements massifs et que l'exécution est restée dans l'enveloppe attribuée. Par ailleurs, la recommandation n°2, reformulée, rappelle le principe selon lequel, même en programmation, la réserve de précaution, ne saurait être utilisée pour couvrir des dépenses, notamment de titre 2, prévisibles. Cette recommandation peut donc être levée cette année.

Cependant, la Cour restera vigilante sur la maîtrise des dépenses de titre 2 qui doit rester une priorité des responsables de programme.

S'agissant de la deuxième recommandation, le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, indique que le recours à la réserve de précaution pour financer des dépenses obligatoires a été rendu nécessaire par le relèvement d'un point en 2015 (à 8%) du taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 compte tenu de la rigidité des dépenses de cette nature du programme. Néanmoins, après avoir constaté que, pour trois des quatre programmes de la mission, l'équilibre de la programmation n'était réalisée qu'en anticipant l'attribution de ressources complémentaires à celles arbitrées du plan de renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme (PLAT) et que certaines dépenses récurrentes, telles que les frais de fourrière, ne figuraient pas parmi celles programmées, la recommandation n°2 est reconduite et reformulée pour intégrer la recommandation n°5, de même nature.

S'agissant de la troisième recommandation, les responsables de programmes indiquent que, si des dispositions ont été prises afin de réexaminer les situations en cause, elles ne produiront leurs pleins effets que progressivement, au mieux en 2016. La recommandation est donc reconduite.

S'agissant de la quatrième recommandation, le responsable du programme 152- *Gendarmerie nationale*, tout en admettant que l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) ne couvre plus les frais de déplacement professionnel des forces mobiles de sécurité⁹⁸, indique que la suppression de l'exonération d'impôt sur les revenus dont bénéficient, de fait, ces indemnités entrainerait une perte pour les personnels concernés. Toutefois, il est relevé que le taux de l'indemnité a été revalorisé de 30 % (de 30 € à 39 € au 1er janvier 2017)⁹⁹ sans qu'il soit remédié à l'absence irrégulière d'assujettissement aux prélèvements fiscaux (et sociaux). Par ailleurs, le responsable de programme, tout en reconnaissant l'absence de base légale de l'exonération d'impôt sur les revenus des indemnités versées aux réservistes, souligne que la mesure contribue à renforcer l'attractivité de la réserve et donc les capacités

⁹⁸ Et donc que ces indemnités ne sont pas assimilables à des remboursements de frais de mission susceptibles de bénéficier de l'exonération d'impôt sur les revenus prévue à l'article 81-1° du CGI (cf. la communication du procureur général du 22 juillet 2013 au ministre de l'économie et des finances, au ministre du budget et au ministre de l'intérieur sous la référence n°13/044/CPG 66 723).

⁹⁹ Arrêté du 29 juin 2015 fixant le taux de l'indemnité journalière d'absence temporaire des personnels des compagnies républicaines de sécurité et des militaires de la gendarmerie se déplaçant en unité ou fraction d'unité en métropole et outre-mer.

opérationnelles des forces de sécurité et indique que la consolidation des bases juridiques de cette exonération doit s'inscrire dans une approche interministérielle. Pour sa part, le responsable du programme 176- *Police nationale*, se déclare favorable à cette consolidation. Enfin, en réponse à la recommandation relative à l'information de la représentation nationale sur les dépenses fiscales non encore évaluées, ainsi que sur le montant des indemnités versées aux gendarmes en opérations extérieures (OPEX), la direction générale de la gendarmerie nationale se borne à indiquer que l'évaluation des dépenses fiscales relève du ministère des finances, sans fournir les éléments permettant cette évaluation ou ceux attendus quant aux indemnités versées aux gendarmes en opérations extérieures. La DGGN précise toutefois que le montant des crédits affectés au paiement des IJAT et des indemnités des gendarmes en opérations extérieures figure dans les documents budgétaires joints au projet de loi de finances pour 2016. Cela étant, la DGGN n'a pas confirmé le caractère pérenne de ces informations. Par ailleurs, celles-ci ne répondent pas pleinement aux attentes de la Cour, qui portent sur la publication des dépenses exécutées. Pour l'ensemble de ces raisons, la recommandation doit être reconduite.

S'agissant de la sixième recommandation, adressée au programme 161- *Sécurité civile*, ce dernier indique que la maquette budgétaire a été modifiée pour mieux distinguer les dépenses rigides des coûts variables, notamment ceux dépendant de l'activité opérationnelle (carburant, produit retardant), que les responsabilités dans la chaîne de la dépense ont été clarifiées et que les marchés les plus onéreux (maintenance en condition opérationnelle des avions et acquisition de produits retardants) ont été réformés pour mieux tenir compte des variations de l'activité réelle. Les dépenses de fonctionnement et d'intervention du programme, en diminution par rapport à l'exécution 2014, ont été maîtrisées malgré une activité opérationnelle soutenue. La recommandation peut donc être levée.

4.2 Trois recommandations formulées ou reconduites au titre de la gestion 2015

A l'issue de l'examen des conditions d'exécution du budget 2015 de la mission *Sécurité*, la Cour reconduit ou formule les recommandations suivantes :

1. recommandation reformulée : établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisible afin d'éviter les sous-budgétisations et destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion ;

2. *recommandation reconduite : mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels non conformes aux textes ;*

3. *recommandation reconduite : donner une base juridique aux dépenses fiscales relatives aux indemnités des réservistes et aux indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) ; les détailler dans les documents budgétaires ainsi que les indemnités versées aux gendarmes participant à des opérations extérieures (OPEX).*

Evolution 2013 -2015 de l'exécution de la mission *Sécurités* par programme et par titre

En €		Exécution 2013		Exécution 2014		Exécution 2015		Montants ouverts en LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Programme 161 – Sécurité civile</i> ¹⁰⁰	<i>Titre 2</i>	164 106 690	164 106 690	164 907 498	164 907 498	164 121 619	164 121 619	166 611 496	166 611 496
	<i>Titre 3</i>	139 291 561	145 700 291	118 187 858	140 377 732	341 421 319	133 328 751	89 583 286	117 478 728
	<i>Titre 4</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Titre 5</i>	12 988 432	15 770 952	22 821 029	13 368 042	32 948 683	20 002 528	34 101 131	40 927 685
	<i>Titre 6</i>	100 301 023	106 255 339	101 067 789	105 997 798	100 115 129	103 377 462	100 797 635	104 597 635
	<i>Titre 7</i>	709 300	709 300	2 418 000	2 418 000	2 800 117	2 799 234	3 568 924	3 568 924
	<i>Σ HT2</i>	253 290 318	268 435 886	244 494 676	262 161 572	477 285 248	259 507 975	228 050 976	266 572 972
<i>Total P161</i>		417 397 008	432 542 576	409413793	427 069 069	641 406 868	423 629 594	394 662 472	433 184 468
<i>Programme 207 – Sécurités et éducation routières</i>	<i>Titre 2</i>	79 476 406	79 476 406	82 501 303	82 501 303	-	-	-	-
	<i>Titre 3</i>	30 424 757	31 357 558	31 562 038	31 730 405	30 701 928	29 487 279	27 536 000	27 536 000
	<i>Titre 4</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Titre 5</i>	3 490 846	3 252 155	1 832 072	2 416 474	1 606 322	1 427 193	3 300 000	3 300 000
	<i>Titre 6</i>	8 741 610	9 409 324	8 649 034	8 970 609	8 720 807	8 691 430	10 627 446	10 627 446
	<i>Titre 7</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Σ HT2</i>	42 657 213	44 019 038	42 043 144	43 117 488	41 029 056	39 605 903	41 463 446	41 463 446
<i>Total P207</i>		122 133 619	123 495 444	124544176	125 618 791	41 029 056	39 605 903	41 463 446	41 463 446

¹⁰⁰ Pour le programme 161 – Sécurité civile, les données 2013 sont celles, agrégées, des programmes 128 – *Coordination des moyens de secours* et 161- *Intervention des services opérationnels*

En €		Exécution 2013		Exécution 2014		Exécution 2015		Montants ouverts en LFI	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Programme 152 – Gendarmerie nationale</i>	<i>Titre 2</i>	6 825 973 434	6 825 973 434	6 859 377 040	6 859 377 040	6 908 622 729	6 908 622 729	6 848 898 820	6 848 898 820
	<i>Titre 3</i>	1 081 481 451	1 107 025 655	1 089 608 078	1 097 602 704	<i>1 143 248 362</i>	<i>1 128 596 640</i>	<i>1 092 795 981</i>	<i>1 115 531 659</i>
	<i>Titre 4</i>	-	1 483	803	803	-	<i>-1 217</i>	-	-
	<i>Titre 5</i>	73 366 089	108 470 385	57 551 827	108 381 010	<i>102 002 104</i>	<i>101 305 551</i>	<i>126 618 412</i>	<i>84 551 357</i>
	<i>Titre 6</i>	3 744 357	8 553 805	6 939 140	11 166 501	<i>8 502 313</i>	<i>8 799 089</i>	<i>6 010 000</i>	<i>9 193 977</i>
	<i>Titre 7</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Σ HT2</i>	1 158 591 897	1 224 051 328	1 154 099 847	1 217 151 018	<i>1 253 752 780</i>	<i>1 238 700 063</i>	<i>1 225 424 393</i>	<i>1 209 276 993</i>
<i>Total P152</i>		7 984 565 334	8 050 024 762	8 013 467 992	8 076 528 058	8 162 375 509	8 147 322 793	8 074 323 213	8 058 175 813
<i>Programme 176 – Police nationale</i>	<i>Titre 2</i>	8 421 546 740	8 421 546 740	8 568 243 733	8 568 243 733	8 692 715 649	8 692 715 649	8 718 418 488	8 718 418 488
	<i>Titre 3</i>	842 960 023	751 147 494	703 225 601	728 594 529	<i>774 906 655</i>	<i>786 092 416</i>	<i>714 745 286</i>	<i>694 622 047</i>
	<i>Titre 4</i>	-	-	615	615	-	-	-	-
	<i>Titre 5</i>	231 140 338	115 191 900	118 691 771	130 115 806	<i>185 759 229</i>	<i>168 175 022</i>	<i>181 619 825</i>	<i>235 754 172</i>
	<i>Titre 6</i>	58 607 715	57 582 805	39 928 025	40 322 974	<i>55 615 870</i>	<i>55 585 062</i>	<i>41 360 717</i>	<i>41 369 895</i>
	<i>Titre 7</i>	-	-	-9 425	-	-	<i>-1 797</i>	-	-
	<i>Σ HT2</i>	1 132 708 077	923 922 199	861 836 587	861 836 587	<i>1 016 281 754</i>	<i>1 009 850 702</i>	<i>937 725 828</i>	<i>971 746 114</i>
<i>Total P176</i>		9 554 255 086	9 345 468 939	9 430 105 038	9 467 277 657	9 708 997 403	9 702 566 352	9 656 144 316	9 690 164 602
<i>Total mission Sécurités</i>		18 078 350 889	17 951 531 723	17 977 531 001	18 096 493 575	18 553 808 836	18 313 124 641	18 166 593 447	18 222 988 329

Données CHORUS et documents annexés à la loi de finances initiale pour 2015 pour la mission Sécurités

**EXECUTION DU PLAT PAR TITRE POUR LES PROGRAMMES
152- GENDARMERIE NATIONALE et 176- POLICE NATIONALE**

En M€	P 152		P 176		Commentaires
	AE	CP	AE	CP	
Attributions					
Ouverture : Décret d'avance du 9 avril 2015	35	35	75,29	75,29	Total DA PLAT : 110,29 M€ (en AE et CP)
dont titre 2	12	12	13,78	13,78	Total mission : 25,78 (en AE et CP)
dont HT2	23	23	61,51	61,51	Total mission : 84,51 (en AE et CP)
Dégel de crédits	66,2	66,2	14,1	14,1	Total dégel PLAT : 80,3 (en AE et CP)
dont titre 2	11,2	11,2	/	/	
dont HT2	55	55	14,1	14,1	Total mission : 69,1 (en AE et CP)
Total	101,2	101,2	89,39	89,39	Total PLAT (en CP) : 190,59 M€
dont titre 2	23,2	23,2	13,78	13,78	
dont HT2	78	78	75,6	75,6	
Consommation					
Titre 2	12*	12*	n.c.	n.c.	
Titre 3 (fonctionnement)	2,10	2,10	2,40	2,40	Coûts associés aux créations d'effectifs
	22,65	20,95	13,20	10,68	Armement, protections, munitions et PTS
	13,47	12,63	16,35	6,44	SIC (non immobilisés)
	20	20	1,80	1,80	Engagement des forces
	1,02	0,95	/	/	Equipements hélicoptères
Total	59,24	56,64	33,75	21,33	Total mission (en CP) : 77,97 M€
Titre 5 (investissement)	18,72	18,27	19,07	19,07	Véhicules
			5,38	4,09	Immobilier
			7,30	3,63	SIC (partie immobilisée)
Total	18,72	18,27	31,75	26,79	Total mission (en CP) : 45,06 M€
Titre 6 (interventions)	/	/	19,8	19,8	Subvention FIPD
	/	/	0,2	0,2	Subvention ville de Paris pour vidéo protection
Total	/	/	20	20	Total mission : 20 M€
Total crédits consommés	89,96	86,91	n.c.	n.c.	
dont titre 2	12	12	n.c.	n.c.	
dont HT 2	77,96	74,91	85,50	68,12	Total mission (en CP) : 143,03 M€
Solde	11,24	14,29	n.c.	n.c.	

Données : Cour des comptes et responsables de programme

* : donnée provisoire

n.c. : non communiqué